

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

**11^a (Lavoro e previdenza sociale)
del Senato della Repubblica**

e

**XI (Lavoro pubblico e privato)
della Camera dei deputati**

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SICUREZZA E L'IGIENE DEL LAVORO

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 11 MARZO 1997

Presidenza del presidente SMURAGLIA

INDICE

Audizione del Sottosegretario di Stato per la sanità

PRESIDENTE:		
- SMURAGLIA (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) senatore. Pag. 3,		
7, 10 e <i>passim</i>		
CORDONI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputato.....	8	
COLOMBO Paolo (<i>Lega Nord per la Padania</i>		
<i>indip.</i>) deputato	10	
DE LUCA Anna Maria (<i>Forza Italia</i>) de-		
putato	12	
POLIZZI (<i>AN</i>) deputato	11	
STELLUTI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputato ...	8	
STRAMBI (<i>Rif. Com.-Progr.</i>) deputato	9	
VISERTA COSTANTINI, sottosegretario di		
Stato per la sanità.....	4, 12, 13	
		<i>MANCUSO</i> Pag. 12

Audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale

PRESIDENTE:		
- SMURAGLIA (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) senatore Pag. 14, 23		
COLOMBO Paolo (<i>Lega Nord per la Padania</i>		
<i>indip.</i>) deputato	18	
NAPOLI Roberto (<i>CCD</i>) senatore	18	
CORDONI (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>) deputata ..	19, 22	
GASPARRINI, sottosegretario di Stato per il		
lavoro e la previdenza sociale.....	15, 20,	
21 e <i>passim</i>		
		<i>ALBERTI</i> Pag. 21, 22
		<i>LEPORE</i> 23
		<i>ROCCA</i> 24

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per la sanità Bruno Viserta Costantini, accompagnato dalla dottoressa Tommasina Mancuso, funzionario del Ministero della sanità; nonché il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Federica Gasparrini, accompagnata dalla dottoressa Filomena Manocchio, dalla dottoressa Giovanna Rocca, dall'avvocato Lucio Alberti, funzionari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e dal professor Michele Lepore, suo collaboratore.

I lavori hanno inizio alle ore 12,15.

Audizione del sottosegretario di Stato per la sanità Viserta Costantini

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, sospesa nella seduta del 4 marzo scorso.

Ringrazio il sottosegretario Viserta Costantini per essere intervenuto e mi scuso per il ritardo con cui iniziamo i nostri lavori.

Credo che l'onorevole Sottosegretario conosca perfettamente il lavoro che stiamo compiendo e quali problematiche stiamo affrontando. Del settore della sanità ci interessa in modo particolare conoscere alcune iniziative che nell'ambito del Ministero sono state assunte, anche in epoca recente; poi, il modo in cui procede la costituzione dei dipartimenti di prevenzione, come si sta creando il reticolo delle Usl per quanto riguarda questa materia e le forme di coordinamento in atto. Inoltre, ci interessano anche i rapporti con gli altri organismi di vigilanza.

Risulta che il Ministero della sanità abbia avviato una richiesta di informazioni: potrebbe essere utile conoscerne l'esito. Vorremmo, inoltre, conoscere l'opinione del Ministero della sanità per quanto riguarda il coordinamento tra gli organi di sorveglianza nella realizzazione delle grandi opere.

In un provvedimento recente credo che il Dicastero della sanità abbia anche tentato una prima definizione del tecnico della sicurezza, a cui molti sono interessati. Vorremmo anche conoscere l'opinione del Sottosegretario per quanto riguarda la struttura, l'efficacia e la funzionalità dei cosiddetti medici competenti.

Infine, vorremmo avere qualche chiarimento su un settore che ci interessa particolarmente, perchè è quello che riusciamo ad esplorare con maggiore difficoltà, cioè quello delle malattie professionali, anche quelle non tabellate. Infatti, è facile raccogliere dati sugli infortuni, assai meno sulle malattie da lavoro. Quali indagini si stanno svolgendo? Cosa oggi sappiamo su questo delicato problema?

Do, pertanto, la parola al sottosegretario di Stato per la sanità, senatore Viserta Costantini.

VISERTA COSTANTINI. Signor Presidente, il Ministero ha predisposto un documento che, sia pure a grandi linee, risponde alle domande che ci sono state rivolte dal presidente Smuraglia. Questo documento è stato consegnato in segreteria e costituisce un po' la risposta formale del nostro Dicastero. Pertanto cercherò di interpretare questi dati a livello politico, seguendo sempre lo schema delle domande poste dal documento col quale siamo stati invitati.

La prima questione, quindi, riguarda il quadro normativo. I provvedimenti che hanno disegnato l'impianto generale degli organi del Sistema sanitario nazionale deputati all'attività di prevenzione sono sostanzialmente tre: la legge n. 296 del 1958, istitutiva del Ministero; la legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale e i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993 che hanno modificato e riordinato l'intero assetto della sanità italiana.

Il risultato è un sistema articolato su due livelli: uno centrale, che svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento, e uno periferico, che fa capo ad una organizzazione territoriale decentrata di servizi preventivi.

Già la legge n. 296 del 1958, che dava vita al Ministero della sanità, attribuiva a quest'ultimo competenza in materia di igiene e sicurezza del lavoro. Tali compiti venivano meglio definiti e precisati nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale. L'articolo 6 della legge n. 833, infatti, ribadiva la competenza statale in merito alla disciplina generale della produzione e del lavoro ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Nel nuovo contesto normativo la prevenzione è intesa come un insieme articolato di interventi che coprono l'intero arco di vita individuale, sia per quanto riguarda gli ambienti di vita che per quanto concerne gli ambienti di lavoro. Infine, con i citati decreti legislativi di riorganizzazione complessiva del Servizio sanitario nazionale (n. 502 e n. 517) vengono assegnate al Dicastero funzioni di indirizzo e coordinamento per assicurare l'uniforme attuazione delle normative comunitarie in materia di prevenzione.

L'altro punto di riferimento a livello centrale in materia di prevenzione è l'Ispesl, istituito con l'articolo 23 della legge n. 833 e che ha trovato definizione compiuta con il decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980. L'organismo è presieduto dal Ministro della sanità e svolge compiti di ricerca, studio, sperimentazione ed elaborazione delle tecniche per la prevenzione e la sicurezza del lavoro. I recenti decreti attuativi della normativa di riordino hanno poi arricchito le funzioni e le competenze di questo istituto.

La nuova legislazione, quindi, ha più utilmente innovato in ordine a tre punti: ha rafforzato le competenze dell'Ispesl nel campo dell'informazione, della documentazione, della ricerca e della sperimentazione per il Servizio sanitario nazionale in materia di tutela della salute e di sicurezza degli ambienti di lavoro. L'Ispesl poi viene individuato quale organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario incaricato di sviluppare attività di consulenza alle regioni e ad organismi pubblici e privati. Quindi l'istituto è chiamato a fornire alle aziende, in special modo piccole e medie, assistenza sotto vari aspetti: dalla

standardizzazione delle metodiche e delle procedure di valutazione dei rischi per la sicurezza dei lavoratori fino alla formazione.

I decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993, nel dettare le norme per il riordino del Servizio sanitario nazionale, hanno rafforzato le funzioni già attribuite alla Usl dalla legge n. 833 in materia di prevenzione, attribuendole compiti di igiene e di medicina del lavoro, nonché di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Si configura così un assetto territoriale decentrato, delle attività di prevenzione, organico e compiuto. Inoltre l'articolo 8 del decreto legislativo n. 517 sancisce l'istituzione, presso ciascuna Usl, di un dipartimento di prevenzione articolato in quattro sezioni: igiene e sanità pubblica; igiene degli alimenti e della nutrizione; veterinaria; prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro.

Ci viene chiesto anche di esprimere le nostre valutazioni in ordine ai dati sugli infortuni e sulle malattie professionali. La fonte di tutti questi dati è l'Inail, dalla quale attingiamo quasi tutti; poi abbiamo l'Ispesl, che elabora per il Servizio sanitario nazionale le notizie fornite dall'Inail.

So, però, che sia i dati dell'Inail che le elaborazioni dell'Ispesl sono stati già forniti a questo Comitato e, quindi, mi sembra non sia il caso di soffermarci su di essi. Vorrei, pertanto, svolgere soltanto due valutazioni.

Negli ultimi anni il numero degli infortuni e delle malattie professionali è andato significativamente diminuendo; tuttavia il raffronto con gli altri paesi europei evidenzia che in Italia il numero degli infortuni è sensibilmente superiore a quello dei paesi più avanzati. Uno degli elementi che determina questa disparità negativa è certamente la scarsità delle attività di prevenzione nei luoghi di lavoro, che nel nostro paese si realizza tra tanti ritardi e limiti. I controlli sono pochi, anche per una certa confusione nell'ambito delle competenze dei soggetti responsabili. L'applicazione del decreto legislativo n. 626 del 1994 non decolla, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese. Poi vi è l'area del lavoro sommerso, specialmente nel Mezzogiorno, un segmento, quindi, del sistema produttivo che opera al di fuori di ogni regola.

Il terzo tema da affrontare è conseguentemente quello di un esame della funzionalità e dell'adeguatezza dei vari livelli costituenti il sistema dei servizi di prevenzione per la sicurezza sui luoghi di lavoro. Il Ministero della sanità è il primo livello. Noi abbiamo istituito da poco, da circa un paio di mesi, un dipartimento per la prevenzione e dopo qualche settimana è stato indicato un direttore generale *pro tempore* di tale dipartimento. Gli uffici del dipartimento per la prevenzione sono pochi - da quanto mi risulta ne esistono un paio - e il personale addetto a tali uffici è estremamente carente. Pertanto, essendo il dipartimento una struttura ancora da realizzare, sono inevitabili limiti e ritardi.

Sempre a livello centrale opera l'Ispesl, istituto che ha una dotazione di circa 1.250 dipendenti; esso è sottodimensionato rispetto alla pianta organica prevista, ma lo è ancor di più rispetto alle esigenze reali, perchè - come dicevo prima - sono molti e impegnativi i compiti che l'istituto deve assolvere. Malgrado le carenze, non va sottovalutato che

esso disponga di un formidabile nucleo di energie tecniche e professionali e che può contare su risorse non esigue e sulla disponibilità diretta di due centri di ricerca.

Attualmente l'impegno prevalente di questo ente è concentrato sull'attività di omologazione. Si produce una grande mole di lavoro, ma non si riesce mai ad esaurire le numerose richieste che vengono avanzate. C'è da chiedersi se non sia il caso di introdurre alcune modifiche strutturali che liberino l'istituto, almeno parzialmente, da questi gravosi compiti.

Sugli altri versanti, ben più impegnativi, che sono la ricerca, l'assistenza e la consulenza, l'Ispesl si presenta con un profilo differenziato. Nel campo della ricerca, ad esempio, il meccanismo sembra ormai ben avviato; nel campo dell'assistenza e della consulenza l'istituto è nella fase in cui sperimenta moduli operativi e formule organizzative idonee all'esplicazione di queste complesse funzioni. Un progetto di riorganizzazione, mirato ad adeguare l'assetto dell'istituto alle crescenti richieste di consulenza ed assistenza provenienti dal mondo delle piccole e medie imprese e dagli uffici pubblici, è stato approvato la settimana scorsa.

Infine, vi sono gli organi di vigilanza sanitaria. Il Ministero aveva poche informazioni sulla rete dei dipartimenti attivati nelle aziende UsI, ragion per cui abbiamo predisposto un questionario che abbiamo inviato agli assessori regionali. Anche se non tutti gli assessori hanno risposto, abbiamo, però, un certo numero di comunicazioni che ci consentono di trarre alcune conclusioni sulla situazione esistente. I risultati a grandi linee, o meglio le indicazioni politiche generali che ne traiamo sono le seguenti (un'analisi più dettagliata ovviamente è contenuta nel documento che abbiamo consegnato, dove negli allegati è riportato sia il questionario sia le risposte fornite dai vari assessorati).

La prima, è che il personale impiegato presso i servizi di igiene e di sicurezza del lavoro è meno dell'1 per cento del totale del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale.

La seconda, è che la dotazione strumentale appare scarsa; gli unici strumenti presenti quasi dappertutto sono i *computer* e in alcuni casi vengono segnalati sistemi di prelievo e campionamento degli agenti inquinanti.

La terza indicazione, è che il servizio di protezione e di prevenzione aziendale è stato istituito quasi sempre all'interno del servizio sanitario, utilizzando il personale delle strutture adibite alla vigilanza; in pochi casi si utilizza personale tecnico esterno sulla base di convenzioni.

Un'indagine dell'Ispesl di qualche anno fa evidenzia altre carenze nel sistema, in particolare la mancata adozione dei criteri di programmazione degli interventi, di verifica dei risultati e l'insufficiente sviluppo di interventi per comparti produttivi in relazione a rischi di particolare gravità.

Questi dati, indicativi di una situazione di grave insufficienza, devono poi essere letti nella loro dimensione territoriale; appare allora una vistosa discrepanza: le regioni del Sud sono in grave ritardo rispetto a quelle del Centro-Nord in relazione a tutti gli aspetti affrontati dal questionario.

Questo complesso di notazioni poco incoraggianti trova poi una significativa espressione in un ultimo elemento: la quantità di risorse utilizzate dai servizi di prevenzione.

Il piano nazionale assegna alla prevenzione il 5,3 per cento del fondo sanitario; tutte le delibere Cipe il 6 per cento. Nella realtà, alla prevenzione ogni anno non viene assegnato oltre il 2,5 per cento e questo è certamente uno degli elementi che può spiegare le disfunzioni e i limiti che ho elencato prima.

Un quarto elemento che vorrei affrontare, concludendo la mia esposizione, riguarda l'articolo 24 della legge n. 833 del 1978 che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di sicurezza sul lavoro. Tale delega non è stata utilizzata. Il testo unico delle leggi sulla prevenzione nei luoghi di lavoro è lo strumento che può consentire di superare due tipi di contraddizioni presenti nel corpo di norme che disciplina la materia. Tali contraddizioni danno luogo a ritardi e ad insufficienze nell'attività di vigilanza.

La prima fonte di difficoltà attiene alla mancata armonizzazione delle norme che si sono succedute negli ultimi anni. L'innovazione legislativa in questo settore è avvenuta quasi sempre mediante il recepimento di direttive comunitarie. Sono stati introdotti nell'ordinamento istituti giuridici nuovi, ma non sempre ci si è preoccupati di armonizzare le nuove disposizioni con la normativa preesistente.

L'altro grande motivo di confusione, e perciò di rallentamento dell'azione nel campo della prevenzione, è costituito dall'intreccio delle competenze. La citata legge n. 833 inseriva la prevenzione nella riforma sanitaria, affidandola perciò al Servizio sanitario nazionale. La normativa successiva, invece, ha affidato al Ministero del lavoro il compito di recepire le leggi comunitarie di carattere sociale. Il Ministero proponente è diventato quasi sempre quello del lavoro mentre il Ministero della sanità ha il ruolo di concertante. Tali incertezze si riscontrano anche a livello operativo. Infatti, il decreto-legge n. 626 ha confermato il ruolo primario della Usl in materia di vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro ma ha anche previsto che per attività particolari la competenza sia dell'ispettorato del lavoro.

Siamo di fronte, quindi, ad un evidente caso di duplicità degli organi preposti ai controlli ed alla repressione dei reati nella stessa materia. Tale duplicità della funzione – che ha avuto un ruolo importante al fine di evitare possibili interruzioni del servizio ispettivo nella fase di passaggio delle competenze e quindi di organizzazione della nuova struttura del servizio regionale di controllo – rischia di diventare oggi un fattore di freno e di incertezza.

Infine, bisognava istituire un comitato regionale di coordinamento. Su questo versante c'è stato un impegno a tutti i livelli, ma si sono registrati ritardi perchè non si riusciva a mettere insieme le aspettative dei vari soggetti che dovevano comporre e costituire questo comitato. Si è, alla fine, raggiunto un accordo. I comitati regionali di coordinamento saranno presieduti dal presidente della Giunta regionale. Questa soluzione trova tutti i soggetti concordi e pensiamo che rapidamente, nelle prossime settimane, i tali comitati si insedieranno. Tale insediamento è

un elemento importante che può sciogliere le incertezze e gli elementi di confusione di cui parlavo precedentemente.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il sottosegretario Viserta Costantini per l' informativa completa che ci ha esposto e che si aggiunge ai documenti ufficiali che ci ha consegnato.

A questo punto, come di consueto, invito i componenti del Comitato a rivolgere al Sottosegretario le domande che ritengono più opportune.

STELLUTI. Il quadro illustrato testè dal Sottosegretario è abbastanza sconcertante. C'è molto entusiasmo nel tentativo di far applicare una normativa dello Stato ma ho la netta sensazione che ci si scontri con problemi pratici piuttosto rilevanti, soprattutto all'interno degli enti della struttura pubblica che sono preposti alla realizzazione degli obiettivi previsti.

Vorrei rivolgere solo due domande al sottosegretario Viserta Costantini. In primo luogo, cosa si pensa di fare per risalire la china? Se ci si trova di fronte a grossissime difficoltà di applicazione, non credo che il problema possa essere risolto attraverso la via legislativa. Ho l'impressione che ci siano esigenze di carattere organizzativo all'interno della struttura ministeriale.

La seconda domanda riguarda la costituzione dei comitati regionali di coordinamento. Vorrei sapere se il responsabile del coordinamento sarà il presidente della giunta regionale o potrà essere anche un suo delegato. Ritengo che questa mia domanda sia importante perchè solitamente, quando si cerca di risolvere conflitti di competenza ad alto livello, c'è il grosso rischio che i comitati di coordinamento finiscano per non avere una funzione propria.

Il quadro proposto mi sembra piuttosto preoccupante. Vorrei sapere come il Ministero della sanità pensa di affrontare il problema di dare pratica applicazione a tutti gli adempimenti che la legislazione prevede e gli affida.

CORDONI. Vorrei rivolgere una domanda rispetto alla questione, che veniva sottolineata, della duplicità – così lei l'ha definita – di soggetti competenti, come le Usl e gli ispettorati del lavoro. Vorrei sapere quali indicazioni dà il Ministero della sanità rispetto al fatto che alcune competenze vengono affidate a un soggetto e all'altro, e se entrambi sono in grado di rispondere alle varie questioni, pur lavorando su diversi livelli. Insomma, vorrei sapere come si può risolvere questa duplicità.

Vorrei poi rivolgere una domanda – per così dire – maliziosa. Vorrei sapere se è in grado di indicarci lo stato di adeguamento degli edifici del Ministero della sanità e delle Usl rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo n. 626, se viene rispettato quanto viene richiesto agli altri soggetti dalla pubblica amministrazione. Al Ministero c'è un osservatorio in proposito? Si ha una minima conoscenza dello stato di sicurezza delle proprie strutture? Si è pensato ad un programma di intervento?

C'è un altro punto sul quale vorrei soffermarmi, richiamato anche dal Presidente nella sua introduzione, cioè le nuove tipologie di inter-

vento. Non so se ci sia stata una concertazione fra i Ministeri del lavoro e della sanità, ma quando abbiamo esaminato l'applicazione della direttiva sulla maternità, nel decreto legislativo che c'è stato sottoposto sono stata molto colpita dagli allegati che elencavano le varie patologie, i settori, i luoghi pericolosi ed altro.

Sono rimasta un po' stupita, anche negli incontri che hanno preceduto quei pareri, perchè gli allegati hanno tutti carattere di valutazione dei danni che potrebbero prodursi in quella fase della vita. Ho trovato quelle tabelle più arretrate di quelle del 1975 (quando si emanò il decreto di applicazione della legge n. 1204 del 1971) e non aggiornate in base alle modificazioni intervenute nel lavoro. Questo compito di aggiornamento mi sembrerebbe attribuibile al Ministero della sanità, che ha competenze e professionalità adeguate per osservare le modificazioni che intervengono nel mondo del lavoro e l'esposizione ai rischi.

Non so se oggi siete in grado di rispondere, tuttavia mi domando come mai nel decreto legislativo sono stati confermati quegli allegati nonostante i pareri espressi dalla Commissione che li ritenevano inadeguati ad affrontare i rischi esaminati.

Un ultimo punto che forse esula dalla schema di una audizione classica: quando si parla di luoghi di lavoro normalmente si pensa a luoghi pubblici o privati, escludendo i luoghi domestici. Poco fa il Sottosegretario parlava di competenza anche sugli ambienti di vita, dimenticando che esistono anche le case, non soltanto i luoghi pubblici come cinema o teatri. Da questo punto di vista vorrei sapere se il Ministero della sanità, l'Ispesl o chi per essi sono attrezzati per avere conoscenza degli incidenti che avvengono nelle case. Ogni tanto vengono resi noti dei dati, ma non so da quale fonte e in base a quale sistema di rilevazione, circa eventi che producono grandi conseguenze sul piano dell'invalidità e che dovrebbero essere affrontati in modo sistematico. Noi abbiamo parlato sempre della sicurezza dei luoghi di lavoro tradizionali, classici, quelli in cui vi è un rapporto di lavoro privato o pubblico, ma mi piacerebbe conoscere se da parte del Ministero della sanità c'è un osservatorio in questo campo, se sono state depositate proposte di legge in merito, affinché ci sia un riconsiderazione del modo in cui riorganizzare il settore. Vorrei pertanto capire, se questi dati ci sono, come vengono resi noti e dove vengono elaborati.

STRAMBI. Vorrei porre una sola domanda, perchè i tasselli del mosaico si stanno componendo. Un dato che è comune a tutte le fonti di informazione che abbiamo contattato è che c'è carenza di personale, di strumenti di intervento, eccetera.

Faccio quindi riferimento ad un inciso del Sottosegretario che secondo me merita maggiore approfondimento. Rispetto ad un tetto programmato - in alcuni casi formalizzato - di circa il 6 per cento della spesa sanitaria complessiva, in realtà se ne spende non più del 2,5 per cento per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro. La questione che pongo è la seguente: dove si determina, in termini di volontà politica, lo scarto tra indicazione programmatica nazionale e realtà effettiva? Mi rendo perfettamente conto che esiste l'autonomia dei vari livelli

istituzionali, ma a fronte di questo scarto, con gli effetti che si registrano dal punto di vista della sicurezza sui luoghi di lavoro, il Ministero è intenzionato ad intervenire per colmare questo divario, oppure l'autonomia dei vari livelli comporta il permanere di una situazione che – non ho dubbi – deve essere giudicata come assurda, insostenibile e quant'altro? Rispetto al 2,5 per cento, il 6 per cento è più del doppio.

Quello che abbiamo raccolto girando per l'Italia è un coro di lamentazioni che affermano che proseguendo in questa direzione la situazione è destinata non a mantenersi ai livelli attuali, già precari, ma addirittura a peggiorare. Vorrei quindi conoscere l'orientamento del Ministero, per la parte di competenza, su una situazione che a me sembra macroscopicamente rilevabile e giudicabile. Su questo problema gradirei quanto meno che fosse espresso un giudizio o un orientamento.

COLOMBO Paolo. Penso che la necessità di costituire questo Comitato per l'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene dei luoghi di lavoro sia fondamentalmente legata al fatto che l'attore principale dell'iniziativa è il Governo, mentre le Camere in questo caso stanno un po' a guardare come evolvono le questioni sulla scena. Il ruolo principale, dunque, appartiene al Governo. Pertanto approfitto della presenza del Sottosegretario per un confronto molto franco sulle questioni in gioco.

Nel corso di tutte le audizioni sono sostanzialmente emersi – comuni quasi a tutti – tre punti: il problema dell'armonizzazione della normativa; quello del coordinamento tra i soggetti in campo; i problemi finanziari da attribuire a questi soggetti.

Se queste sono le indicazioni, il momento principale da cui partire per stabilire un nuovo assetto in questo campo è sicuramente quello dell'armonizzazione delle normative. Apprendo oggi che esiste già una delega al Governo per un testo unico in materia, anzi dovrei dire che esisteva. Per cui mi domando: come mai il Governo non ha dato attuazione ad una delega che ritengo fondamentale.

PRESIDENTE. Quella delega è scaduta. Era del 1978, è stata prorogata, ma poi è decaduta.

COLOMBO Paolo. A questo punto ritengo indispensabile una riflessione per fare chiarezza su questi temi, pensando ad una nuova delega al Governo per elaborare un testo unico, soprattutto per garantire chiarezza a chi deve applicare queste normative, che spesso si trova veramente in difficoltà di fronte non tanto a questioni organizzative o finanziarie di impegno su questo versante, ma perchè si considera poco protetto e poco garantito sui reali adempimenti cui deve far fronte. Si tratta di un primo punto dal quale poi devono discendere i passi conseguenti, per esempio quelli relativi al coordinamento tra soggetti responsabili, eccetera.

La seconda questione è relativa all'attuazione del decreto legislativo n. 626 del 1994 nella pubblica amministrazione, che già qualcuno ha citato. Visto che la struttura pubblica è inadempiente e non potrà completamente rispettare la normativa in tempi brevi, voglio capire se il Go-

verno ha intenzione di presentare delle norme (con un decreto-legge o con un disegno di legge) che ripropongano quanto previsto nel decreto-legge n. 670, del 31 dicembre 1996, in materia di proroga dei termini. Non so se il Governo si è già mosso, dal momento che il sottosegretario Zoppi ha detto che in tempi brevi si sarebbe arrivati ad un intervento; chiedo dunque al Governo se si è già attivato, o in che tempi arriverà a farlo; perchè vi sono molti soggetti – sia nel pubblico che nel privato – esposti a sanzioni pericolose proprio per la decadenza di quel decreto-legge, per cui è necessario un nuovo intervento legislativo.

POLIZZI. Sono un po' perplesso. Pertanto vorrei sottoporre qualche considerazione al Sottosegretario, che ringrazio per la franchezza dell'esposizione proprio da un punto di vista tecnico.

Attualmente stiamo vivendo il problema dell'applicazione sul territorio del decreto legislativo n. 626 del 1994. Alla base ci sono gravi ritardi, in particolare nel Sud dove le aziende, specialmente quelle piccole e medie, vedono chiaramente questa normativa come una questione anche di natura economica e, qualche volta, di sopravvivenza dell'azienda stessa. Poi c'è il problema relativo agli istituti di ricerca che operano nel campo della prevenzione, perchè – come lei diceva – i risultati, le conclusioni lasciano a desiderare.

Perchè lasciano a desiderare? Ogni ricerca, se non passa da una prima fase alla successiva, chiaramente rimane solo teoria: quando si parla di prevenzione non si deve immaginare qualcuno che nasca «preventista», non si può definire «preventista» un medico solo perchè opera nel settore della prevenzione. Questa – credo che lo sappiamo tutti quanti – è la risultante di tante forze che operano in maniera coordinata. Se noi abbiamo uno squilibrio – giustamente il collega Strambi lo faceva notare – tra la dotazione programmata a quella reale dal sei al due e mezzo per cento, è segno che esiste una grave disfunzione; dovremmo prima cercare di bloccare l'emorragia per poi pensare di operare nella prevenzione con i fondi disponibili e con gli strumenti idonei, ecco perchè adesso si formano i comitati di coordinamento regionale, che saranno presieduti dai presidenti delle Giunte regionali o da un loro delegato.

Nelle regione nella quale vivo il presidente della Giunta è anche commissario per l'ambiente ed ha una serie di incombenze che nella stessa regione non riesce ad assolvere, perchè è una struttura che deve essere resa ancora più operativa per le esigenze di un territorio in rapida evoluzione, in particolare nel campo sanitario e in quello della sicurezza del lavoro. Lo sviluppo tecnologico e le esigenze si susseguono così velocemente che è difficile poter seguire il loro andamento e, se non si opera una sorta di specializzazione necessaria da un punto di vista pratico, mi chiedo come si possa farvi fronte.

Non vorrei che alla fine si dicesse che si deve intervenire nella prevenzione come avviene attualmente, perchè sarebbe terribile: o si programmano una serie di interventi e si comincia ad attuarli, per poi passare ai successivi, oppure continueremo soltanto a parlare della legge n. 833, dei decreti legislativi n. 502 e n. 517, o di quelli che devono es-

sere i rapporti tra il Ministero della sanità e il Ministero del lavoro, o tra gli assessorati alla sanità e le università. Più si discute e più ci si accorge che non si riesce ad avere un coordinamento e si avrà sempre quella emorragia di cui parlavo prima.

Quindi, a tal proposito è bene che anche il Governo compia una riflessione e ci dica esattamente quali siano le strade da percorrere, possibilmente quelle immediate e quelle a medio termine; non parlo di quelle a lungo termine perchè sappiamo che non le possiamo definire, in quanto in questo settore – ripeto – lo sviluppo tecnologico delle aziende e quello conoscitivo della medicina sono in rapidissima evoluzione.

Bisogna, inoltre, sapere effettivamente ed immediatamente quali indicazioni sia possibile fornire, specialmente a determinate aziende e strutture, in maniera anche piuttosto semplice; quali punti di riferimento si possono indicare sul piano operativo.

DE LUCA Anna Maria. Nonostante io abbia ascoltato attentamente tutti gli interventi dei colleghi, avendo fatto mente locale ai sopralluoghi già effettuati e soprattutto alle audizioni ormai numerose che si sono succedute in questo Comitato, mi sembra che non sia chiaro dove si stia andando.

Ho sentito, per esempio, parlare del problema della normativa, del testo unico, della carenza degli organici (altro tema fondamentale di cui abbiamo sentito parlare nelle varie audizioni), dell'informazione (perchè gli imprenditori non sapevano a chi rivolgersi e avevano delle difficoltà in questo senso). Sono tutti problemi che potranno essere risolti in un lasso di tempo piuttosto lungo, perchè non credo che con la bacchetta magica qualcuno dal giorno alla notte possa risolverli tutti e velocemente.

Alla fine, però, dato per scontato tutto quanto ho esposto, torniamo al vecchio problema, che è quello della mancanza di denaro. Gli attuali incentivi non sono sufficienti perchè i piccoli e medi imprenditori possano ritenere equo sacrificarsi oltre un certo limite.

Lei, sottosegretario Viserta Costantini, ha detto che il decreto legislativo n. 626 non decolla in questi settori. Quindi, le chiedo se sia possibile per il suo Ministero e per gli altri competenti, aventi causa in questa particolare materia, trovare degli incentivi e degli sgravi, diversi e più efficaci, affinchè quegli stessi piccoli imprenditori, i quali – in un certo senso ragionevolmente – meditano quasi di chiudere piuttosto che doversi mettere in regola sostenendo delle spese enormi, possano avere un quadro più tranquillizzante della situazione. Si deve quindi rendere accettabile l'applicazione effettiva e pratica di tutti gli adempimenti previsti nel decreto legislativo n. 626.

È una semplice constatazione. Come per tutti i provvedimenti di questo Governo e di quelli precedenti, la teoria funziona, ma poi si blocca per mancanza del vile denaro.

VISERTA COSTANTINI. Sull'aspetto specifico dell'applicazione del decreto legislativo n. 626 nella nostra amministrazione, signor Presidente, preferirei che rispondesse la dottoressa Mancuso, che lo segue personalmente.

MANCUSO. Vorrei fornire qualche informazione riguardo l'attuazione del decreto legislativo n. 626 del 1994, nell'ambito della nostra amministrazione. È recente la definizione del nostro datore di lavoro, che è stato individuato nel direttore del personale. Attualmente comunque si è in una fase ricognitiva particolarmente per quello che attiene allo stato dei locali ed al personale degli uffici periferici di sanità marittima e area, che pure dovranno uniformarsi alla normativa. Ripeto, siamo in una fase ricognitiva perchè il nostro datore di lavoro ha recentemente inviato una circolare in cui chiede agli uffici periferici di descrivere la situazione e di proporre alcune iniziative affinché sia attuato al meglio la citata normativa. Siamo ancora in una prima fase e si presuppone che si passerà abbastanza rapidamente alla seconda, quindi alla vera e propria attuazione di quanto previsto. Ciò per la nostra amministrazione si identifica in una verifica generale degli uffici interni e nella costruzione del servizio di prevenzione e protezione dai rischi.

La legge prevede che si possano utilizzare risorse interne e che ci si possa convenzionare: si sta lavorando in questo senso sia all'interno del Ministero, che negli uffici periferici, nelle Usl. Quasi tutte hanno costituito il servizio utilizzando risorse interne derivanti dai dipartimenti di prevenzione e dai servizi di igiene e sicurezza sul lavoro. Per l'attuazione del decreto legislativo n. 626 si sottrae personale che è già adibito ad altre funzioni; comunque sia, le Usl stanno compiendo uno sforzo per farvi fronte. In alcune regioni, ad esempio in Lombardia, si è ricorso a personale esterno e si sono attuate convenzioni con tecnici esterni, con medici competenti specialisti, così come permette la norma. In conclusione, siamo ad un buon punto per quanto riguarda l'attuazione del decreto legislativo in questione.

Per quanto riguarda la direttiva di recepimento in materia di donne in maternità, quel testo è stato concordato dopo una riunione abbastanza movimentata in cui peraltro su alcuni aspetti non riuscivamo ad accordarci. Alla fine, siamo pervenuti ad un accordo. In quel testo rimane fermo quanto previsto dal decreto legislativo n. 626, ad esempio la valutazione dei rischi, in particolare per le donne in gravidanza e in fase di allattamento, anche se gli allegati sembrano non essere più attuali. Però, si deve dire che, alla luce del decreto legislativo citato, tutto può essere rivisto, perchè rimangono ferme le sue disposizioni, e non solo, ci sono disposizioni attuative del decreto di recepimento che prevedono l'intervento del Ministero della sanità e del Ministero del lavoro per il rispetto di alcune direttive emanate dalla Commissione europea.

Quindi, quanto è riportato in allegato può essere modificato. Con un decreto attuativo si penserà ad ampliare le condizioni di *stress* psicofisico che eventualmente possano nuocere alle lavoratrici madri. Ci si riserva di evidenziare, in base alle direttive europee e al progresso tecnico, tutto ciò che può essere dannoso per le donne in maternità.

VISERTA COSTANTINI. Vorrei fare una breve premessa. Ho inteso il senso dell'invito ed anche la funzione di questo Comitato come una ricerca dei punti in cui il meccanismo non funziona; quindi ho voluto fornire un aiuto, sulla base della mia breve esperienza in questo in-

carico, al Comitato, individuando gli elementi che sono di freno e di intralcio e che non fanno funzionare al meglio le procedure. Ho cercato anche di indicare come questi impedimenti e questi freni possano essere superati. Su tutti i punti in cui ci siamo soffermati si è intravista la soluzione che potrebbe essere adottata.

Vorrei ora fornire alcune risposte telegrafiche alle domande semplici che mi sono state rivolte. Il presidente del comitato regionale di coordinamento può essere sostituito da un suo delegato.

Mi è stato chiesto cosa si pensa di fare per rimontare la china o per superare le difficoltà. Proprio perchè abbiamo la consapevolezza di queste difficoltà, stiamo lavorando per superarle. Tutte le difficoltà che abbiamo illustrato vedono l'impegno del Governo teso al loro superamento. Aspettiamo con grande ansia i risultati del lavoro di questo Comitato perchè arricchiranno la nostra consapevolezza e ci potranno fornire strumenti per migliorare.

Mi è stato chiesto anche come intendiamo comportarci per superare la duplicità delle competenze. La risposta più semplice sarebbe quella di dire che basta compiere una scelta, quindi stabilire chi si deve occupare di certi aspetti, ma questa scelta è difficilissima: ce lo insegna l'esperienza di tutti noi. La strada più saggia, pertanto, è quella di prevedere momenti di coordinamento. Questo comitato di coordinamento regionale rappresenta già un passo avanti. Mi risulta che il Senato, la Commissione lavoro, aveva previsto in un provvedimento, che poi non è stato esaminato dalla Camera dei deputati, un altro strumento di coordinamento: l'armonizzazione di queste due realtà, di questi due settori operativi, mi pare la strada opportuna per superare queste difficoltà.

C'è un ultimo elemento che vorrei sottolineare. Dove si registra lo scarto tra il 6 per cento indicato dal Cipe e il 2,5 per cento effettivamente speso? Il senatore che mi ha posto questa domanda in parte ha fornito da solo la risposta: al livello operativo. Cosa si intende fare? Riteniamo che l'anomalia debba essere rimossa.

Per superare questa condizione ci sono due strade. La prima riguarda il modo di intendere la sanità. Abbiamo una concezione secondo la quale la sanità è prevalentemente e forse esclusivamente l'ospedale.

Noi dobbiamo cercare di far passare l'idea che non è così, cioè che sanità è prevenzione, assistenza domiciliare, distribuzione sul territorio di strutture alternative e che queste forme di assistenza sanitaria a volte sono più utili, più efficaci e certamente meno costose. Questa è la prima grande linea di risposta al problema posto dai colleghi. Evidentemente noi abbiamo l'intenzione, con il piano sanitario che stiamo predisponendo, che sarà pronto tra poco, di trovare forme più vincolanti per fare in modo che le somme destinate alla prevenzione siano effettivamente spese dai dipartimenti per la prevenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Viserta Costantini per la disponibilità dimostrata nell'accogliere il nostro invito e per il documento scritto che ci ha consegnato.

**Audizione del Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale
Gasparrini**

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Gasparrini per aver aderito al nostro invito nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro.

Il sottosegretario Gasparrini conosce bene l'oggetto della nostra indagine e credo – anche con limitato sforzo di immaginazione – sappia quanto ci aspettiamo dal Ministero del lavoro. Infatti, è accompagnata da funzionari ministeriali con cui abitualmente ci incontriamo nella «convegnistica» su questa materia e quindi avremo certamente la possibilità che ci venga esposto un quadro esauriente.

Noi stiamo cercando soprattutto di conoscere quali sono i problemi che nascono nell'attuazione della normativa vigente, cosa bisogna fare per rinforzare il sistema della prevenzione e come possiamo accelerare la messa a regime del sistema complessivo che, secondo quanto ci viene indicato dalle parti, è una delle garanzie per riuscire a superare questo problema che continua a essere drammatico. Ogni giorno abbiamo notizia di episodi di estrema gravità che non ci consentono di consolarci per un'occasionale flessione della curva degli infortuni. La cronaca, infatti, continua a registrare morti sul lavoro avvenute in circostanze drammatiche, come ultimamente si è verificato in Puglia e anche altrove. Questo ci sprona a cercare tutti gli strumenti per evitare queste morti.

Do senz'altro la parola al sottosegretario Gasparrini per un intervento sulla materia in oggetto, ringraziandola per i documenti che ha ritenuto di far pervenire al Comitato.

GASPARRINI. Signor Presidente, il recepimento delle direttive in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, che l'Italia sta portando avanti, certamente comporta una forte innovazione nel concetto di sicurezza sul luogo di lavoro, nel senso che l'informazione, la preparazione e la completa nozione del rischio che il lavoratore può incontrare sul luogo di lavoro sono strumenti essenziali e forti della sicurezza, mentre in precedenza, con la legislazione preesistente, il lavoratore subiva una gestione che non lo coinvolgeva. Attraverso i rappresentanti della sicurezza, ora il lavoratore diventa soggetto attivo della sicurezza sui luoghi di lavoro. Questa è la grande innovazione.

Va detto che in Italia esistevano già delle norme approvate dal Parlamento sulla sicurezza sul lavoro e bisogna dire che il rischio di incidenti nel nostro paese rimane in parametri normali rispetto all'Europa, anche se – come diceva il presidente Smuraglia – a volte si verificano situazioni drammatiche.

Ad una prima battuta, poichè si verificano spesso incontri con i prefetti, non ultimo quello relativo all'incidente di Lecce, va detto che se fossero applicate le leggi esistenti questi infortuni si eviterebbero. Dico questo perchè è importante, nel momento in cui entrano in vigore leggi nuove, tener conto che la prima prevenzione è applicare le leggi stesse.

In Italia, purtroppo, abbiamo il grande e terribile fenomeno diffuso del lavoro nero; l'emersione di questo settore deve essere perseguita con forza e non solo per un problema economico – perchè non si pagano i

contributi Inps e Inail – ma perchè il lavoratore è esposto a rischi e non ha alcuna tutela. Questo, quindi, è uno dei problemi che il Governo vuole risolvere, cioè far emergere il lavoro nero non in quanto fenomeno sociale, ma di grande lesione del diritto della persona e della sua sicurezza.

Con l'emanazione della legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978, entrando nel merito del sistema ispettivo, che è lo strumento necessario ad evitare gli infortuni e ridurli al minimo possibile, veniva stabilito il trasferimento delle attività di vigilanza in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene sul lavoro dall'ispettorato del lavoro agli organismi territoriali allora individuati come Usl, oggi aziende Usl.

L'effettivo «passaggio delle consegne» ai nuovi organismi appena citati, e riferiti appunto alle competenze ispettive, si è attuato a partire dal 1° luglio 1982, con l'emanazione di una serie di decreti ed atti amministrativi funzionali a tale passaggio. Pertanto, in concreto, a partire da tale data gli ispettorati del lavoro hanno svolto solo funzioni residuali nella generale materia della sicurezza, quelle cioè che la normativa indicata manteneva esplicitamente nella riserva per le attività statali e, più precisamente, nel settore della radioprotezione dei lavoratori esposti a sostanze radioattive e nel settore ferroviario, ai sensi della legge n. 191 del 1974.

Peraltro, in molti casi, a seconda delle situazioni locali, l'ispettorato del lavoro ha continuato ad effettuare interventi nelle materie trasferite sulla base di denunce o di precise richieste dell'autorità giudiziaria.

Il decreto legislativo n. 626 del 1994 ha previsto, all'articolo 23, il reingresso dell'ispettorato del lavoro nelle attività di vigilanza, limitando tale azione ai settori a maggiore incidenza di rischio (da individuarsi mediante successiva decretazione) nei quali appare utile una più incisiva presenza degli organi di vigilanza stessi.

Nella proposta di decreto di cui sopra (attualmente in attesa del prescritto parere del Consiglio di Stato) sono stati individuati, quali settori maggiormente bisognosi di attenzione da parte degli organi di vigilanza, quelli dell'edilizia, dei lavori subacquei e dei cassoni ad aria compressa.

Sempre nel decreto legislativo n. 626 del 1994 sono previsti degli strumenti di coordinamento a livello centrale e a livello regionale degli organismi cui è affidata la vigilanza: le aziende Usl, gli ispettorati del lavoro, i Vigili del fuoco, e così via. Nella regione Lazio – daremo poi dati più precisi – si è già dato avvio, in via provvisoria, a tale coordinamento.

Quindi, il Ministero del lavoro, sempre per agevolare un adempimento uniforme della disciplina in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, ha emanato le seguenti circolari: n. 102 del 7 agosto 1995, n. 89 del 7 giugno 1996, n.157 del 19 novembre 1996, n. 172 del 20 dicembre 1996.

Nel corso del 1996 sono stati pubblicati sulla *Gazzetta ufficiale* i seguenti decreti ministeriali attuativi della normativa in questione: decreto interministeriale *ex* articolo 4, comma 9, per la definizione di procedure standardizzate per gli adempimenti relativi alla predisposizione

del documento di valutazione dei rischi; decreto ministeriale *ex* articolo 4, comma 5, lettera o), registro infortuni; decreto interministeriale *ex* articolo 4, comma 10, lettera b), individuazione delle aziende per le quali è possibile ridurre a una sola volta l'anno la visita degli ambienti di lavoro da parte del medico competente; decreto interministeriale *ex* articolo 22, comma 7, contenuti minimi della formazione.

In corso di perfezionamento sono i seguenti decreti: decreto interministeriale *ex* articolo 70, comma 5, relativo a modelli e modalità di tenuta del registro e delle cartelle sanitarie e di rischio per i lavoratori esposti ad agenti cancerogeni; decreto interministeriale *ex* articolo 87, comma 6, relativo a modelli e modalità di tenuta del registro e delle cartelle sanitarie e di rischio per i lavoratori esposti ad agenti biologici (questi due decreti sono stati già portati all'attenzione della commissione consultiva permanente di riferimento e, essendo nate alcune problematiche, sono stati rivisitati e verranno quanto prima riportati definitivamente all'attenzione della commissione consultiva permanente); decreto interministeriale *ex* articolo 13, relativo alla prevenzione incendio e alla gestione dell'emergenza; decreto interministeriale *ex* articolo 15, relativo al pronto soccorso (anche per questi due decreti, con il coordinamento dei vari Ministeri, sono di fatto pronte le bozze per la riesamina della commissione consultiva); decreto del Presidente del Consiglio dei ministri *ex* articolo 23, comma 2, relativo al reingresso dell'ispettorato del lavoro nell'attività di vigilanza in materia di sicurezza (su questo decreto, come avevamo precedentemente detto, stiamo aspettando le risposte di merito); decreto del Presidente della Repubblica per l'individuazione dei criteri necessari per assicurare unità e omogeneità di comportamenti nell'applicazione anche delle disposizioni in materia di sicurezza e salute e di radioprotezione; decreto del Presidente della Repubblica per l'individuazione degli organismi operanti nella materia della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro al fine di realizzare uniformità di interventi ed il necessario raccordo con la commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro.

Sono in corso iniziative in via sperimentale: il coordinamento, di cui all'articolo 27, tra gli organismi operanti nel settore della sicurezza, nell'ambito della regione Lazio, da estendere successivamente alle altre regioni (quindi è già in atto un coordinamento che ha individuato lo strumento che avvia questa concertazione e ciò verrà portato all'esame del prossimo Consiglio regionale); un accordo con la Rai per la produzione e la trasmissione di rubriche e *spot* in materia di sicurezza; l'istituzione di una *task force*, costituita dal Ministero del lavoro, dall'Inail, dall'Ispesl, dal CNR e dall'Istituto di medicina sociale, per l'effettuazione dell'attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Si sta anche portando avanti una serie di confronti con tutte le forze sociali, pur nella difficoltà in cui l'ispettorato del lavoro opera, vista la non completezza dell'organico. Infatti l'ispettorato del lavoro, che dovrebbe subentrare – come era stato precedentemente detto – per alcuni

settori di maggiore rischio, opera attualmente, per quanto riguarda il personale con qualifica ispettiva di settimo, ottavo e nono livello, al 31 dicembre 1996, con un organico reale di 1.455 ispettori rispetto ad un organico previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 maggio 1996 di 2.468 ispettori, quindi con una carenza di organico di 1.013 unità.

Per quanto riguarda il personale con qualifica di assistenti ispettori del lavoro di sesto livello, l'organico previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui sopra è di 1.142 unità; nella realtà, al 31 dicembre 1996, in servizio sono 330 unità, quindi la carenza, molto alta, è di 812 unità.

Pur in queste condizioni, alle quali va aggiunto che non tutti gli ispettori svolgono ispezioni e che molte avvengono su richiesta del magistrato, è stato compiuto un lavoro importante, per cui nel 1995 sono state effettuate 134.937 ispezioni, di cui 4.421 nel settore prevenzione ed igiene del lavoro - sempre in materia di riserva statale - e 6.389 per inchieste sugli infortuni sul lavoro, su delega del magistrato.

Per quanto riguarda i provvedimenti redatti in materia di sicurezza del lavoro, sono state rilasciate 11.063 prescrizioni e sono stati redatti 7.869 rapporti all'autorità giudiziaria. In vigilanza congiunta con le ferrovie dello Stato sono state effettuate 145 ispezioni, sono state rilasciate 149 prescrizioni e sono stati redatti 136 rapporti all'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda il decreto legislativo n. 626, ritengo di poter concludere qui la mia esposizione.

COLOMBO Paolo. Desidero rivolgere alla dottoressa Gasparrini una sintetica domanda che già ho formulato in precedenza al suo collega sottosegretario Viserta Costantini, il quale ha evitato di rispondermi. Spero quindi di avere da lei qualche indicazione più precisa.

La settimana scorsa il sottosegretario Zoppi aveva promesso un intervento del Governo, conseguente alla decadenza del decreto-legge n. 670 del 1996, sulla questione che riguarda la depenalizzazione delle sanzioni per il mancato adempimento delle normative. Vorrei capire come si sta muovendo il Governo e che intenzioni ha, se ha già emanato qualche atto, se intende farlo in tempi brevi, visto che la questione coinvolge soggetti pubblici e privati ed è quindi di importanza rilevante. Mi auguro che lei possa anche sinteticamente, fornirci qualche indicazione in tal senso.

NAPOLI Roberto. Vorrei prima di tutto ringraziare la dottoressa Gasparrini per le indicazioni che ha formulato, soprattutto nella parte iniziale del suo intervento, quando ha fatto riferimento agli obiettivi del Ministero di cui è Sottosegretario, in particolare, quello di far emergere il lavoro nero. Magari riuscissimo a raggiungere questo obiettivo ed a normalizzare la situazione.

Ho alcune domande da rivolgere. Il decreto legislativo n. 626 più volte citato prevede alcune deleghe che allo stato attuale non

sono state emanate dal Ministero del lavoro. Vorrei sapere, se è possibile, se gruppi di studio stanno ultimando questo tipo di attività.

Si ipotizza da tempo, e lo abbiamo anche rilevato in più occasioni, la redazione di un testo unico sul lavoro che dovrebbe riorganizzare tutta la materia. Non c'è dubbio che, con i decreti legislativi n. 626 e n. 242 del 1996, le varie circolari del Ministero del lavoro, più che semplificare la materia per gli operatori (materia che tra l'altro abbiamo approfondito, sia io che il presidente Smuraglia, in veste di relatori sui decreti legislativi n. 626 e n. 242), si stanno ulteriormente complicando. le procedure. Questo provvedimento corre il grosso rischio che venga percepito dai datori di lavoro come un atto burocratico (nel senso di dover compilare schede di valutazione di rischio ed altri adempimenti) e non come un momento di prevenzione reale che deve avere l'obiettivo, che ci siamo posti con grande chiarezza, cioè di portare a meno di 1.000 gli incidenti mortali sul lavoro che ogni anno avvengono in Italia, a meno di 800 mila gli infortuni sul lavoro nel settore industriale, a meno di 600 mila quelli che vengono denunciati nel settore agricolo. Se tra due anni questi numeri scenderanno, vuol dire che probabilmente il decreto legislativo n. 626 ha avuto effetto; se invece ciò non dovesse accadere, dovremmo certificare il fallimento di questa normativa in tema di sicurezza.

Inoltre, c'è un ulteriore capitolo. Con il presidente Smuraglia abbiamo previsto doviziosamente delle tecniche di incentivazione, richiamate anche dalla onorevole De Luca, che ritenevamo un supporto necessario al decreto legislativo n. 626 e abbiamo formulato alcune proposte. La prima, è stata recepita dall'Inail, attraverso il premio del 5 per cento; la seconda, di creare un fondo presso il Ministero del tesoro per concedere un'Iva agevolata alle aziende che applicavano il decreto legislativo; la terza, di aprire un capitolo economico di sostegno reale alle aziende che si adeguassero a quanto previsto dalla legge.

Il costo maggiore, lo voglio dire ai colleghi che non seguono questa materia tutti i giorni, non è quello del responsabile per la sicurezza o del medico competente, ma riguarda l'adeguamento degli impianti ed è quello che andrà ad incidere notevolmente, visto che la decorrenza è dal 1° gennaio 1997 (siamo in pieno periodo di adeguamento degli impianti).

Ho ascoltato con attenzione i dati elencati dal Sottosegretario sui controlli effettuati dagli ispettorati del lavoro, ma vorrei venisse chiarito che gli ispettori sono pochi e che è necessario aumentarne il numero. Abbiamo verificato nell'ambito della Commissione d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto caporalato come si continui ad effettuare controlli in aziende già controllate, talvolta in modo ossessivo, spesso in maniera preoccupante. C'è da domandarsi come mai gli ispettori vadano sempre nelle stesse aziende a ritmo continuo e non controllino altre aziende - di cui potremmo fare esempi - per anni interi. È un fenomeno che abbiamo denunciato in Commissione, ma purtroppo tali atti non sono conosciuti, come tanti altri atti formulati dalla Commissione lavoro.

Non è stata data risposta a questo quesito, mentre basterebbe un piccolo censimento sul territorio industriale per verificare questa realtà.

Se ci sono cinquecento aziende e gli ispettori ne controllano trenta, e sono sempre le stesse, perchè non controllano mai le altre? È una realtà: gli ispettori sono pochi, operano male, sono mal distribuiti? Abbiamo riscontrato alcuni episodi di accanimento verso alcune aziende e di totale disinteresse verso altre, voglio denunciarlo con chiarezza davanti al Sottosegretario.

Comprendiamo le difficoltà esistenti e come Polo delle libertà non vogliamo infierire sul Ministero del lavoro, che non è ancora riuscito a dare risposte giuste. Noi avevamo ritenuto, con grande senso di responsabilità, anche dando al Governo indicazioni sulle tecniche di sostegno alle aziende, di poter offrire un aiuto reale all'applicazione di questa norma che riteniamo debba essere applicata. Infatti, se riuscissimo a ridurre anche di poco le morti sul lavoro, probabilmente avremmo fatto qualcosa di utile come Parlamento.

CORDONI. Desidero porre due domande. Vorrei sapere quali sono le intenzioni del Ministero sul decreto-legge n. 670 del 1996 che non è stato convertito.

Inoltre, rivolgo al Sottosegretario una domanda che formulo ogni volta. Oltre ai provvedimenti che il Ministero del lavoro deve emanare perchè il decreto legislativo n. 626 possa essere applicato in tutte le sue parti, vorrei sapere se il Ministero ha un quadro dell'applicazione di quanto previsto da tale norma sia nel Ministero stesso, sia nei suoi uffici periferici, sia nei suoi stabili. Vorrei sapere se su questo versante sono stati compiuti gli atti necessari e se c'è un progetto di adeguamento alle recenti normative che riguardano tutta la pubblica amministrazione. In altre parole, vorrei capire quali sono i lavori in atto in questa direzione.

PRESIDENTE. Vorrei conoscere dal Sottosegretario quali rapporti intercorrono con il Dipartimento della funzione pubblica per quanto riguarda la pubblica amministrazione, se sono di collaborazione o se quel Dipartimento lavora in regime di totale indipendenza funzionale. Ricordo che il Ministero del lavoro ha una competenza sulla sicurezza, mentre l'altro sovrintende alla struttura dell'amministrazione pubblica.

La seconda domanda riguarda un altro tipo di collaborazione, quella con il Ministero della sanità: oltre alla circostanza che sarebbe in sé naturale una collaborazione tra questi due Ministeri, data la tipologia degli obiettivi, c'è anche il fatto che nelle recenti normative ci sono provvedimenti e decreti che devono essere adottati dal Ministero del lavoro e dal Ministero della sanità. Non parlo di quelli da emanarsi di concerto, ma di quelli che devono essere adottati insieme. Siccome si sa che questo rappresenta una difficoltà, per esempio su chi debba prendere l'iniziativa, vorremmo sapere come si attua questo rapporto.

Vengo ad una precisazione rivolta all'onorevole Paolo Colombo anche in relazione a quanto detto dal senatore Roberto Napoli, essendo d'accordo solo in parte con le preoccupazioni dell'onorevole Colombo e in pieno con quelle del senatore Napoli. Ho inviato qualche giorno fa una lettera (non riservata) al Ministro del lavoro nella quale lamentavo

il fatto che sui giornali si parlasse di proroghe ed altro. Voglio esprimere la mia convinzione che proroghe, dilazioni dei termini e così via sono profondamente diseducative, nel senso che abitano all'idea che quando sta per entrare in vigore una norma questa si possa differire nel tempo. Ho già fatto, in Commissione, riferimento ad altri settori, perfino agli avvocati che, quando si rinvia una causa per un anno, sono tutti felici perchè hanno dodici mesi di tempo per studiarla, ma poi in realtà la studiano soltanto due giorni prima. Si crea una sorta di assuefazione alla dilazione.

Quindi, ribadisco il concetto cui faceva riferimento prima il senatore Napoli, affermando che è convinzione diffusa che se alcune imprese di modeste dimensioni, alcuni artigiani incontrano difficoltà - anche di ordine economico - nel dare piena attuazione alle norme in materia di sicurezza, il modo migliore per venire incontro a queste esigenze non è quello di differirne l'attuazione nel tempo, creando anche la convinzione che convenga aspettare a mettersi in regola, ma piuttosto quello di individuare forme di sostegno per i diversi settori, con norme premiali che abbiano un contenuto più significativo di quanto previsto dal decreto ministeriale relativo al parziale sgravio, a determinate condizioni, dei contributi Inail.

In sintesi vi sono due strade possibili: una è quella di differire nel tempo l'applicazione, tenendo conto delle difficoltà; l'altra è quella di non differire, considerando che c'è già una normativa che consente di mettersi in regola.

GASPARRINI. Per quanto riguarda la richiesta dell'onorevole Colombo sul decreto-legge n. 670 del 1996, certamente il Ministero del lavoro non può dare una risposta, nel senso che il decreto «mille proroghe» vedeva coinvolti molti Ministeri. Pertanto le scelte sono legate ad una concertazione in atto, perchè nel decreto «mille proroghe» erano previsti adempimenti importanti. Cito solo, per quanto riguarda l'articolo 7, una risposta sui videoterminali, nel senso che la precisazione della Corte di giustizia aveva come punto importante proprio quello riferito alla visita sanitaria, che era inserito nel decreto legge n. 670. Dobbiamo pertanto individuare una risposta, altrimenti saremmo inadempienti.

In relazione alle proroghe, il Ministero del lavoro, per quanto di sua competenza, non ne aveva richieste. Avevamo detto, in questa Commissione, che l'applicazione del decreto legislativo n. 626 sarebbe stata avviata dal 1° gennaio e così è stato. Avevamo solo pensato, per le imprese che si mettevano in regola nei tempi indicati dall'ispezione, ad un condono per qualche mese della multa o della sanzione. Come si comporterà ora il Ministero del lavoro su questo aspetto, visto che ormai siamo quasi arrivati ad aprile? Non lo so, ma comunque si sta lavorando. Purtroppo non ho una risposta da fornire, perchè è un problema che va affrontato di concerto con altri Ministeri.

Per quanto concerne la richiesta del senatore Napoli sul testo unico, sono presenti tre collaboratori che fanno parte della commissione per il testo unico: l'avvocato Alberti, direttore generale per i rapporti di lavoro, il professor Lepore, collaboratore del Ministro per quanto

riguarda la sicurezza e la dottoressa Rocca, capo della divisione per la sicurezza.

ALBERTI. Credo che su questo punto si possa dire che abbiamo anticipato la legge comunitaria 1995-1996 che, come loro sanno, è in corso di preparazione. Il Ministro ha insediato questa commissione (che già sta elaborando i metodi per redigere il testo unico) dandole delle direttive che dovrebbero porre la commissione definitiva in condizione, dopo l'approvazione della legge comunitaria 1995-1996, di elaborare il testo unico in senso proprio.

Come voi sapete, come Ministero del lavoro abbiamo una competenza parziale rispetto all'intera problematica giuridica sulla tematica in oggetto, ferma restando la nostra competenza sulla normazione, che ci abilita ad istituire una commissione *ad hoc*.

Stiamo quindi elaborando i criteri per pervenire, nei tempi più celebri possibili, alla definizione di una cornice nella quale poi si dovrà muovere la redazione del testo unico definitivo. Si sta procedendo alla previsione di criteri generali ed alla individuazione della sistematica del testo unico stesso ed in particolare se questo debba ricalcare quella del decreto legislativo n. 626 o altro; ed a tutto ciò che può servire a sistemare con celerità e maggiore chiarezza tutta la materia i cui testi sono stati raccolti dalla Commissione.

Ritengo opportuno rappresentare al Comitato che in una recente seduta ci siamo impegnati, come componenti della commissione, a redigere un testo che anche graficamente possa evidenziarsi chiaramente all'attenzione di tutti coloro che ne sono destinatari. Si è, naturalmente, orientati ad unificare la materia in articoli che siano il più possibile compresi da tutti senza rinvii ed altre norme. Con una leggibilità fin da ora evolutiva; nel senso che, ove naturalmente la legge comunitaria ci dia questa possibilità, potremmo trovare nel testo unico una sede opportuna per accelerare l'evoluzione del sistema normativo attuale.

GASPARRINI. Concludendo la risposta al senatore Napoli, in relazione alle incentivazioni, l'Inail ha già introdotto un 5 per cento di sconto per le aziende che dal 1° gennaio si mettono in regola.

Per quanto riguarda gli altri strumenti, ne prendiamo nota. Quando si dice che gli ispettori sono pochi, ha assolutamente ragione e la ringrazio di averlo sottolineato; devo dire che comunque nell'ambito della sicurezza la competenza della vigilanza appartiene più alle Unità sanitarie locali, non è degli ispettori del Ministero del lavoro. In questo momento, finché non sarà definito il percorso del decreto che assegna talune competenze agli ispettorati del lavoro, di fatto sono molto pochi i settori di intervento sulla sicurezza affidati all'ispettorato, perché sono stati affidati dal Parlamento alle aziende Usl. Comunque, è importante l'osservazione, perché è giusto che ci sia un coordinamento e che non si vada a controllare sempre le stesse aziende.

È presente la dottoressa Manocchio, che è la responsabile del coordinamento degli ispettori, la quale mi ha esplicitato la necessità non solo di avere un organico completo, ma anche di fornire indicazioni affinché

le ispezioni non siano ripetitive, bensì incentrate soprattutto su coloro che operano fuori dalla legge.

All'onorevole Cordoni, riguardo la domanda sulle intenzioni del Governo, posso dire che ho già risposto. Inoltre, l'onorevole ha formulato una domanda che ho annotato, ma adesso non riesco a decifrare l'appunto.

CORDONI. Avevo chiesto come è stato applicato il decreto legislativo n. 626 all'interno dell'amministrazione.

ALBERTI. Il Ministero del lavoro ha nominato i suoi organismi per l'attuazione del decreto legislativo citato. La domanda è pertinente ed è di sicuro anche molto arguta, perchè pone implicitamente un problema di coerenza anche per la pubblica amministrazione. In questo senso si collega anche alla domanda che opportunamente ha rivolto il presidente Smuraglia, il quale ha posto il problema del collegamento con la Funzione pubblica, sulla quale interverrà di sicuro l'onorevole Sottosegretario.

Resta comunque il fatto che il Ministero, nella mia persona come responsabile della direzione generale, fin dal luglio 1995 ha rappresentato l'opportunità di un collegamento permanente fra tutte le amministrazioni pubbliche per svolgere un'azione che non poteva essere coordinata dal Ministero del lavoro riguardo la pubblica amministrazione, ma che il Ministero continua a sviluppare – bisogna dirlo – con la grande disponibilità di tutte le altre amministrazioni.

GASPARRINI. Riguardo la domanda del presidente Smuraglia relativa ai rapporti fra le varie amministrazioni, sia la Funzione pubblica che la Sanità sono inserite nella commissione consultiva. Poichè le problematiche sono importanti anche al di fuori dell'ambito del Governo, abbiamo istituito tavoli di lavoro che sono coordinati oltre che dalla dottoressa Rocca anche dal professor Lepore, il quale potrebbe più dettagliatamente illustrarci il punto in cui ci troviamo.

LEPORE. In particolare, con riferimento ai decreti interministeriali che dovrebbero individuare le particolari esigenze relative a determinati settori – quali ad esempio la Polizia di Stato e i Vigili del fuoco – è stata istituita una commissione interministeriale, formata da funzionari del Ministero dell'interno, del Dipartimento per la funzione pubblica (rispettivamente dal dottor Lepri e dal dottor Comanducci), del Ministero della sanità e del Ministero del lavoro.

Sono state elaborate due bozze di decreti interministeriali, in particolare quello di iniziativa del Ministero dell'interno e del Ministero del lavoro, che sono entrambi in via di perfezionamento e, quindi, devono essere emanati in tempi assai brevi.

Altri decreti sono in corso di elaborazione, con riferimento – ad esempio – alla possibilità dei medici interni della Polizia di Stato e del Ministero della difesa di effettuare le visite preventive sul personale interno.

GASPARRINI. A conclusione del mio intervento, vorrei rispondere in modo generale – e su questo desidererei avere poi la conferma della dottoressa Rocca – alle preoccupazioni avanzate dagli onorevoli senatori e deputati riguardo le imprese.

Tutto viene fatto a tutela del lavoratore e dell'impresa, ma va detto che le piccole imprese sono quelle che non si erano precedentemente adeguate e per le quali è più difficile adeguarsi ora alle nuove normative. Vorrei che la dottoressa Rocca intervenisse riguardo le piccole e le medie imprese.

ROCCA. In effetti il problema di fondo è proprio quello della mancata applicazione della vecchia legislazione sulla sicurezza, perchè è quello che crea le maggiori difficoltà in relazione all'adempimento delle disposizioni del decreto legislativo n. 626. Effettivamente emergono le prime violazioni.

In ogni caso, stiamo dando assistenza ed anche un contributo personale, in termini di ausilio, alle associazioni per incrementare e per chiarire gli adempimenti cui le imprese sono tenute. Mi risulta che le associazioni si siano attivate moltissimo per la formulazione di linee guida per le varie categorie, linee guida che sono state tra l'altro concordate e valutate anche dall'Ispesl; quindi hanno un substrato tecnico valido e costituiscono un fortissimo aiuto nei confronti della piccola e media impresa per la valutazione del rischio e l'individuazione delle misure da adottare.

In concreto, sia il Ministero del lavoro sia quello della Sanità, attraverso l'Ispesl, stanno fornendo un ausilio pratico alle imprese per facilitare l'applicazione della normativa.

GASPARRINI. Il decreto legislativo n. 626 prevede l'elezione dei rappresentanti della sicurezza, attraverso accordi fra le organizzazioni di rappresentanza sindacale e datoriale. Siamo arrivati all'importante conclusione che tutte le organizzazioni hanno raggiunto gli accordi dovuti.

PRESIDENTE. Possiamo, però, ricordare che di edilizia si muore.

GASPARRINI. Non ci saranno rinvii.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri ospiti per aver partecipato al nostro incontro.

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

I lavori terminano alle ore 14,05.