

## COMITATO PARITETICO

### DELLE COMMISSIONI

**11<sup>a</sup> (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

---

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 GENNAIO 1997

**Presidenza del presidente SMURAGLIA**

**INDICE****Composizione del Comitato**

PRESIDENTE:

- SMURAGLIA (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore Pag. 3**Sui lavori del Comitato**

PRESIDENTE:

- SMURAGLIA (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore Pag. 3**Audizione del presidente e del direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail)**

PRESIDENTE:

- SMURAGLIA (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore Pag. 4,  
11, 12 e *passim*BASTIANONI (*CCD-CDU*) deputato ..... 14CORTELLONI (*Forza Italia*) senatore .... 12MONTAGNINO (*PPI*) senatore ..... 16MULAS (*AN*) senatore ..... 18MUNDI (*Forza Italia*) senatore ..... 18PELELLA (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore... 13POLIZZI (*AN*) deputato ..... 15SANTORI (*Forza Italia*) deputato ..... 16STELLUTI (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) deputato . 14STRAMBI (*Rif. Com.-Progr.*) deputato .. 11, 12TABLADINI (*Lega Nord-Per la Padania in-*  
*dip.*) senatore ..... 15TAPPARO (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore ... 18

FONTANELLI ..... Pag. 8, 24

MAGNO ..... 5, 8, 18

SPADA ..... 9, 11, 25

URBANI ..... 5, 11, 21

*I lavori hanno inizio alle ore 11,40.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Pietro Magno, presidente dell'Inail, e il dottor Roberto Urbani, direttore generale dell'Inail, accompagnati dal signor Giancarlo Fontanelli, presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, e dall'ingegnere Giuseppe Spada, coordinatore del centro studi e servizi per la prevenzione dell'Inail.*

#### **Composizione del Comitato**

PRESIDENTE. Comunico che, a seguito di accordi intercorsi tra i Gruppi politici interessati, il senatore Roberto Napoli sostituirà per tutto il corso dell'indagine il senatore Zanoletti, e il senatore Tabladini il senatore Manfroi.

#### **Sui lavori del Comitato**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, in apertura dei nostri lavori vorrei fare alcune comunicazioni. Come sapete, all'ordine del giorno era prevista l'audizione del Ministro della sanità, che ieri ha comunicato che a causa di improvvisi impegni non poteva più partecipare ai nostri lavori. Poichè per esperienza sappiamo che a volte i ministri all'ultimo momento sono impossibilitati ad intervenire, avevamo preavvertito i rappresentanti dell'Inail di una eventuale audizione per oggi.

Desidero informare i componenti del Comitato che il presidente Mancino ha preso visione del programma dei nostri lavori; egli lo approva riservandosi di valutare in seguito i lavori del Comitato soprattutto in relazione ai sopralluoghi.

Desidero sottolineare che, come era prevedibile, è sorto qualche problema per la convocazione di questa seduta. Ho deciso di convocare per domani una riunione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato, al quale è stato invitato anche il presidente della XI Commissione della Camera Innocenti, di modo che, anche in relazione alle esigenze delle due Commissioni lavoro dei due rami del Parlamento, sia possibile prevedere per noi una convocazione fissa settimanale adeguata.

Stanno arrivando al Comitato alcune risposte alle richieste che avevamo formulato. Stamattina, ad esempio, è arrivata anche la risposta dall'Inail, alla quale sono allegate 20 tabelle contenenti informazioni statistiche di sintesi, che potremo commentare tra qualche minuto con i nostri ospiti.

**Audizione del presidente e del direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro sospesa nella seduta del 14 gennaio scorso.

È in programma oggi l'audizione del Presidente e del Direttore generale dell'Inail, che desidero ringraziare per la prontezza con cui hanno risposto al nostro invito. Avevamo loro rivolto solo un preavviso per la seduta di oggi, ben sapendo che quando aspettiamo un rappresentante del Governo (inizialmente era prevista l'audizione del Ministro della sanità) siamo sempre soggetti al rischio di improvvisi impedimenti. I rappresentanti dell'Inail con la loro presenza ci consentono di svolgere oggi i nostri lavori e tutti i componenti del Comitato lavoro di Camera e Senato non possono che ringraziarli di questa opportunità.

I nostri ospiti conoscono l'oggetto dell'indagine, resasi necessaria per alcuni gravi fatti che si sono verificati. Noi desideriamo non solo acquisire dati, ma anche formulare proposte legislative; a tal fine è stato costituito questo Comitato e al termine del suo mandato verificheremo quali rapporti potrà avere con le rispettive Commissioni per la stesura di disegni di legge.

Come voi sapete, nel 1988 era stata istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende che ha licenziato alcuni disegni di legge: alcuni di essi hanno avuto un esito, altri sono stati superati dalle direttive comunitarie. Il nostro Comitato prevede di aggiornarsi rispetto alla mutata situazione normativa, in quanto nel nostro sistema sono state introdotte diverse direttive comunitarie, mentre altre sono in lista di attesa. È cambiato il quadro di riferimento anche se, mentre si verificano eventi nuovi e si prospettano rischi diversi rispetto al passato, accadono anche, come ieri a Terni, infortuni mortali, con particolari tremendi, che non sono diversi da quelli tradizionali e tragici di ieri. Uno dei punti che bisognerà esplorare riguarda proprio il rapporto fra i vecchi e i nuovi rischi di infortuni e malattie professionali, per poter meglio comprendere la realtà odierna.

Vorrei chiedere alcuni chiarimenti ai nostri ospiti. Dalle informazioni sembra emergere una diminuzione degli infortuni e delle malattie professionali negli ultimi cinque o sei anni. Vorrei sapere se i dati sono rapportati ai mutati livelli di occupazione, se c'è incidenza o meno sul livello di occupazione, quali sono le cause e le ragioni di questa diminuzione. Se siamo in presenza di una curva discendente, bisogna prenderne atto e comprenderne le ragioni, per portarla a scendere ulteriormente verso livelli più accettabili.

Inoltre, sarebbe utile un chiarimento sulla natura degli infortuni, in quanto da alcune tabelle si ricava, come prima impressione, che gli infortuni più tradizionali dovuti a macchine, mezzi di sollevamento e di trasporto siano in diminuzione rispetto agli infortuni dovuti a materiali, sostanze e radiazioni presenti nell'ambiente di lavoro. Sarebbe quindi prendere un certo sopravvento questo secondo aspetto rispetto a quello legato alle tradizionali cause degli infortuni.

Infine, c'è il capitolo delle malattie professionali, che a seguito dell'affermarsi di una giurisprudenza in questo senso è stato allargato

anche alle malattie che hanno un rapporto eziologico con il lavoro, ma che non sono ricomprese tra le malattie tabellate. Anche su questo punto il nudo dato matematico dice poco, per cui la problematica va approfondita.

*MAGNO.* Prima di dare la parola al direttore generale, che in materia è a conoscenza di un maggior numero di informazioni tecniche, in premessa voglio semplicemente dire che come istituto ci sentiamo molto coinvolti ed impegnati nel settore della prevenzione e ciò per due ragioni fondamentali. La prima è di carattere sociale, in quanto riteniamo che l'istituto debba prioritariamente prevenire il verificarsi degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Oltre a questa ragione di carattere sociale ve n'è una di carattere economico, visto che gli infortuni sul lavoro costituiscono un onere pesantissimo, che nel suo complesso è stato calcolato in 55.000 miliardi; quindi, una somma enorme a carico dello Stato, che in larga misura è sostenuta dall'Inail. La riduzione degli infortuni, inoltre, può determinare la diminuzione del costo del lavoro, in quanto è evidente che riducendo le prestazioni si possono anche contenere i premi corrispondenti.

Fatta questa premessa, mi riservo di aggiungere ulteriori dati ed ulteriori precisazioni in tempi ristretti: entro breve forniremo tutti i dati richiesti da questa Commissione. Lascio quindi la parola al direttore generale dell'istituto.

*URBANI.* Desidero anzitutto dire che nel corso del 1996 l'Inail ha costituito una grande banca dati, disponibile da questo mese, sugli infortuni avvenuti negli ultimi anni. I dati degli infortuni sono aggregati a livello nazionale, ma anche disaggregati per regioni e per province; inoltre sono disponibili anche secondo altre classificazioni: le aziende assicurate presso l'Inail, i lavoratori dei vari settori, eccetera. Ciò sulla base di una classificazione internazionale. Inoltre, degli infortuni avvenuti negli ultimi anni è indicato anche il luogo e la tipologia dell'azienda, per cui credo che questo sarà uno strumento estremamente importante per monitorare il fenomeno infortunistico, per capire dove avvengono gli incidenti, perchè e in che modo avvengono. La nostra banca dati sarà consultabile da questo mese e sarà presentata all'opinione pubblica, mi auguro anche con l'intervento dei parlamentari: sarà consultabile attraverso il collegamento diretto con l'Inail, sarà distribuita anche in *Cd-rom* e fruibile su *Internet*.

Credevo che questo sarà uno strumento importante per capire il fenomeno infortunistico, che negli ultimi anni è diminuito nelle sue dimensioni, come accennava prima il presidente Smuraglia, anche se su questo aspetto nutriamo qualche dubbio. Infatti, dobbiamo considerare che vengono denunciati all'Inail soltanto gli infortuni superiori a tre giorni: tutte le lesioni curabili in tre giorni non vengono denunciate. Il problema che ci poniamo è che, in presenza di una flessione delle denunce, negli ultimi anni il dato degli incidenti mortali continua ad attestarsi al di sopra dei mille per anno e non ha subito flessioni; anche se i dati del 1996 non sono del tutto registrati, possiamo comunque dire che negli ultimi tre anni il numero dei morti sul lavoro è sempre stato al di sopra di mille, mentre sono diminuite le denunce di infortuni meno gravi.

Questa contraddizione ci fa pensare che ci possa essere non soltanto un miglioramento, che sicuramente è avvenuto, ma anche che - in una situazione stagnante dell'economia - molte denunce per piccoli infortuni non vengano presentate. Può darsi che i dati non siano del tutto veritieri proprio a causa della contraddizione che ho appena rilevato.

Gli infortuni più gravi tuttora si concentrano nel settore delle costruzioni, nel quale si registrano oltre 300 morti l'anno, un dato che viene ripartito equamente tra grande industria e le piccole aziende artigiane. Su circa 300 morti l'anno nel settore delle costruzioni, 150 si verificano in imprese di una certa dimensione e 160 in imprese piccolissime; questo sta a significare che nel settore edile dobbiamo concentrare la nostra attenzione perchè è quello a maggior rischio. Anche nel settore agricolo gli incidenti mortali sono ancora molti e si concentrano particolarmente nelle zone montuose e nelle aziende più meccanizzate; abbiamo riscontrato infatti che gli incidenti sono più frequenti proprio quando si verificano queste due situazioni, vale a dire un'azienda altamente meccanizzata che opera su un terreno montuoso.

Il rapidissimo panorama che ho appena abbozzato potrà essere ulteriormente illustrato dai nostri funzionari. Ricordo inoltre che abbiamo notato che nel settore delle costruzioni gli incidenti avvengono all'inizio della settimana e nelle prime ore della giornata: ci sono dei momenti del ciclo di lavoro che sono a maggior rischio rispetto ad altri e questo è un dato che va spiegato attraverso l'analisi dei fenomeni, che potrà anche suggerirci le misure da adottare.

Il presidente Magno ha prima accennato che l'Inail in questo momento è fortemente impegnato sul versante dell'informazione, della consulenza e dell'assistenza in materia di prevenzione, compiti che ci sono stati assegnati con il decreto legislativo n. 242 del 1996, e rispetto ai quali in precedenza non avevamo una competenza specifica.

Questo provvedimento del 1996 ha abilitato l'Inail ad attivare una serie di iniziative. È stato quindi istituito un servizio di consulenza attraverso il numero telefonico del nostro centro di prevenzione, di cui è responsabile l'ingegner Spada. Sono state raccolte circa 8.000 telefonate di aziende che chiedevano ausilio e chiarimenti in merito all'adozione delle misure previste dal decreto legislativo n. 626 del 1994. Purtroppo, a dimostrazione della scarsissima attenzione che viene rivolta alla prevenzione nel Mezzogiorno, abbiamo dovuto constatare, con immensa preoccupazione, che la maggioranza delle telefonate provenivano dalle regioni del Centro e del Nord d'Italia, mentre soltanto alcune erano di aziende del Sud: è proprio su queste aree che dovremo concentrare la nostra attenzione.

L'iniziativa che l'ente ha assunto in materia di prevenzione si rivolge alla pubblica amministrazione che, essendo estremamente indietro nell'attuazione del decreto legislativo n. 626, ha chiesto all'Inail di intervenire fornendo un contributo in termini di competenze, di formazione e di sorveglianza sanitaria. Come sapete, il decreto legislativo n. 626 prevede che vi sia un medico competente che svolga la sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro, effettuando visite mediche. La Ragioneria generale dello Stato, il Ministero del tesoro per le sue direzioni centrali e periferiche, il Ministero di grazia e giustizia per tutte le sedi di tribunali, il Ministero dei lavori pubblici e l'Automobile Club d'Italia hanno chiesto

all'Inail d'intervenire per offrire assistenza in questo settore. Poichè stiamo cercando di farlo nel migliore dei modi, pur nell'esiguità delle nostre risorse, chiediamo al Parlamento di aiutarci attraverso un intervento normativo che consenta ai nostri medici di svolgere pienamente la sorveglianza sanitaria cui sono preposti e di dirimere le attuali difficoltà sindacali, aspetti per noi molto importanti.

Allo stato attuale, l'Inail dispone di circa 130 medici del lavoro su un totale di altre 500 medici di ruolo che sono, in gran parte, medici legali. Sono state stipulate diverse convenzioni con le università e si sta cercando di far specializzare i nostri medici nella medicina del lavoro, che è fondamentale ai fini del pieno svolgimento delle competenze dell'istituto: occorre che i nostri medici siano autorizzati per legge a svolgere la funzione che l'Inail sta di fatto svolgendo per la pubblica amministrazione.

In questa prima fase siamo intervenuti nel settore privato soltanto sul versante delle piccole aziende in base a quanto disposto dal decreto legislativo n. 242 del 1996, che stabilisce che l'ente deve intervenire, con carattere prioritario, in favore di tali imprese. Sono state stipulate convenzioni con la Confederazione nazionale degli artigiani, con la Confartigianato e con altre organizzazioni datoriali artigiane ed è stato già completato un ciclo di corsi di formazione per il personale di tali organizzazioni inquadrato nella categoria dei quadri. Stante la rischiosità del settore, sono attualmente in corso anche alcuni colloqui con l'Associazione nazionale costruttori edili. Comunque, il nostro raggio di azione è limitato perchè, con le risorse di cui disponiamo, non è pensabile estendere la nostra azione a tappeto su tutte le aziende italiane.

Nelle piccole e medie imprese vi è un estremo disagio perchè si preannunciano sul mercato alcune iniziative private che destano preoccupazione nei datori di lavoro per la scarsa professionalità dimostrata. Su questo aspetto il Parlamento dovrà compiere le sue riflessioni per intervenire concretamente a sostegno delle aziende.

Alla luce delle indicazioni fornite dal nostro consiglio di indirizzo e vigilanza, si cercherà di organizzare, nelle prossime settimane, un confronto con le grandi organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro per individuare ed avviare una serie di azioni congiunte. In questa fase, per svolgere un'attività di assistenza, stiamo predisponendo una serie di opuscoli, di *depliant*, di strumenti di informazione e soprattutto di formazione dei quadri nel settore privato, mentre al settore pubblico stiamo cercando di fornire un'assistenza, a titolo completo, che parta proprio dalla verifica dei rischi esistenti nelle varie realtà. Il Ministero di grazia e giustizia ci ha chiesto di visitare circa 2.000 tribunali italiani per verificare la possibilità della piena applicazione del decreto legislativo n. 626.

L'Inail, pur avendo iniziato la propria azione in questo campo dal 1996, ha subito compreso l'importanza che l'istituto può avere in questa fase, diventando un determinante punto di riferimento a livello nazionale. Poichè le Aziende sanitarie locali sono «territorializzate» e non hanno un coordinamento nazionale, l'Inail potrà dare un contributo importante essendo un ente nazionale dotato di dipendenze presenti in tutte le province, avendo al proprio interno specialisti della prevenzione (medici generici, ingegneri, geologi, fisici, eccetera) ed avendo avviato l'imple-

mentazione, soprattutto, degli organici altamente specializzati. Su questo versante l'istituto può fornire un grande contributo in termini sia di informazione, fornendo dati che costituiranno una testimonianza preziosa, sia di interventi sul territorio.

*MAGNO.* Signor Presidente, vorrei aggiungere alcune brevi considerazioni. La prima, di carattere generale, riguarda la professione dei consulenti della sicurezza che - come sapete - è stata introdotta dal decreto legislativo n. 626. Poichè oggi si affacciano sul mercato consulenti improvvisati, si pone, in linea generale, il problema non solo dell'istituzione di un albo dei consulenti della sicurezza, ma anche quello della certificazione della loro competenza e professionalità. Non c'è in ballo soltanto la tutela del lavoro in senso stretto, ma anche la tutela della salute e, poichè dall'attività di questi consulenti dipende l'integrità fisica dei lavoratori, è di fondamentale importanza accertare la loro professionalità.

Una traccia di come si deve operare è stata già indicata dall'Unione europea con la direttiva 94/55/CE in materia di consulenti della sicurezza nel trasporto di merci pericolose, attuata col decreto ministeriale 4 novembre 1996. Questa direttiva non stabilisce la costituzione di un albo, ma prevede una certificazione della capacità professionale dei consulenti e un aggiornamento continuo della loro formazione, attraverso la ripetizione, ogni cinque anni (se non ricordo male), degli esami attraverso i quali si procede alla valutazione della competenza. È importantissimo risolvere questo problema soprattutto per evitare che i piccoli imprenditori possano rivolgersi a persone che vantino capacità professionali inesistenti.

Un'altra questione, connessa alla competenza, è quella del tariffario. Dal momento che vengono richiesti i compensi più svariati, sarebbe opportuno prevedere, soprattutto per le piccole imprese, un tariffario *standard* che impedisca ai datori di lavoro di essere coinvolti in situazioni non chiare. Come ha già accennato il direttore generale, chiedo che venga riconosciuta all'Inail la possibilità di integrare i propri organici sia nel settore sanitario che in quello dei professionisti esperti della sicurezza e dei rischi di infortunio sul lavoro, perchè per svolgere un'attività capillare di assistenza e di consulenza sul territorio nazionale è necessario un maggior numero di tecnici competenti.

Vi è poi il problema dei fondi necessari per lo svolgimento dei nuovi compiti che vengono attribuiti all'Inail. L'istituto eroga contributi annui al Servizio sanitario nazionale per le cure prestate agli infortunati e contributi ex Enpi per l'attività di prevenzione e ex Enaoli per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani; si tratta di circa 700 miliardi annui. Per poter svolgere un'attività di assistenza e di consulenza, specialmente in favore della pubblica amministrazione, dovrebbe esserci consentito di utilizzare direttamente parte di questi fondi per far fronte alle necessità attinenti all'attività di prevenzione.

*FONTANELLI.* Sono il presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inail, previsto dal decreto n. 479 del 1994, con il quale si sono separate le funzioni di gestione da quelle di indirizzo e di vigilanza all'interno degli organi previdenziali. Il consiglio di indirizzo vigilanza,

nell'ambito delle sue competenze, ha chiesto al consiglio di amministrazione di predisporre un piano organico per il settore, per avere chiarezza sulla dimensione degli interventi, sulle necessità strumentali, sulle professionalità necessarie per poter tener testa ad una situazione che non è di poco conto se si pensa alla quantità di aziende pubbliche o private che sono interessate.

Non si possono fare, come si suole dire, le «nozze con i fichi secchi»: o ci sono gli strumenti per poter intervenire o si fanno solo grandi dichiarazioni di intenti che rischiano poi di non produrre risultati concreti.

Per questi motivi, abbiamo suggerito che ogni singola iniziativa dell'istituto - e il consiglio di amministrazione ha preso atto di tale indicazione - avvenga attraverso un coordinamento sostanziale con tutti gli altri organismi pubblici che si occupano del settore. Sono necessarie sinergie fra i diversi settori, occorre evitare di pretendere la primigenitura delle iniziative, e di trascurare gli apporti che possono venire da altre istituzioni che si occupano di questi problemi. A nostro parere è importante - e il direttore generale lo ha ricordato - il coinvolgimento oltre che dei datori di lavoro anche dei lavoratori, in quanto la comunicazione e l'informazione non possono riguardare soltanto i datori di lavoro se si vuole raggiungere un risultato concreto. È quindi necessario coinvolgere queste entità per averne - uso un termine improprio - il consenso, facendo confluire generali iniziative su tali argomenti. Anche in questo caso il rischio di cogliere risultati insoddisfacenti è da tenere in debito conto.

Vorrei ricordare al Comitato che già oggi esistono norme premiali per le aziende che - scusatemi il termine - si comportano bene. Il consiglio di amministrazione ha già assunto una delibera prevista dal decreto ministeriale del 18 marzo 1996 per regolamentare l'attribuzione del premio. Tuttavia, riteniamo che quella norma sia un po' labile in quanto non è improbabile il rischio di eventuali riconoscimenti economici a pioggia senza ottenere i risultati sperati, cioè la riduzione dei rischi. Su questo argomento sarebbe necessaria una maggiore attenzione in modo da offrire un premio alle aziende, ma collegato ad interventi certi e verificati, dopo un approfondito esame delle iniziative che le aziende stesse assumono.

Desidero concludere con una indicazione suggerita dal presidente Magno. È assolutamente necessario che l'istituto sia messo in condizione di funzionare nel rispetto della normativa assicurando sufficienti mezzi finanziari ed umani, con adeguate professionalità, altrimenti c'è il timore che le norme rimangano soltanto sulla carta, senza possibilità di essere applicate realmente.

*SPADA.* Devo confermare che i nostri dati forniscono sia i valori assoluti che i valori in termini di indici di frequenza, per cui la diminuzione che è stata notata è effettiva. Bisogna poi indagare sul perchè di questa diminuzione. È difficile poterlo dire in modo assoluto; sicuramente c'è stato un miglioramento delle condizioni di lavoro dei soggetti assicurati, determinato dalla spinta tecnologica che le aziende hanno attuato per una maggiore competizione sui mercati. In alcune occasioni, lo abbiamo visto materialmente, è stato sufficiente

che un'azienda comprasse macchine nuove per notare un certo miglioramento.

Inoltre, si è verificata, per grandi linee, una trasmigrazione delle attività dall'industria pesante verso i servizi. Questo ha causato un inevitabile miglioramento poichè, come è noto, le grandi attrezzature meccaniche pesanti comportano la presenza di un maggior numero di fonti di pericolo con rischi di maggiore consistenza rispetto a quelli che possiamo trovare nel campo dei servizi.

Per quanto riguarda le malattie professionali, nel 1988, come tutti sanno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 179, ha aperto il riconoscimento anche a malattie professionali al di fuori delle famose tabelle che prima di quella data erano del tutto tassative, sia in termini di malattie professionali, sia in termini di lavorazioni, previste e riconosciute, automaticamente in grado di produrre una determinata malattia, sia infine per il tempo massimo di indennizzabilità entro il quale il lavoratore poteva sporgere denuncia.

A seguito di quell'ampliamento, l'istituto ha ricevuto un numero consistente di domande di riconoscimento di malattie professionali. Non sulla base dei dati ma sulla base della mia esperienza personale sul campo, sottolineo che il numero dei riconoscimenti al di fuori delle malattie professionali tabellate non è stato così gravoso da risultare preoccupante. È stato utile rilevare questi dati perchè essi ci consentono di comprendere gli sviluppi futuri di quelle che potranno essere domani le nuove tabelle delle malattie professionali. Intorno al 1990, quindi subito dopo la sentenza della Corte costituzionale, le tabelle sono state aggiornate. Questo rilevamento ci consente di capire la reale situazione attuale delle malattie professionali.

Credo di dover dare un'altra risposta, sempre a livello tecnico, riguardo filo diretto che abbiamo istituito e che ci ha consentito di comprendere l'andamento della situazione nel campo della prevenzione. Con nostra meraviglia, pochi giorni prima della scadenza definitiva fissata al 31 dicembre 1996, abbiamo ricevuto chiamate di alcuni datori di lavoro che ancora ci chiedevano che cosa dovevano fare per ottemperare al decreto legislativo n. 626 del 1994. Questo è significativo in merito alla strada che bisogna percorrere, almeno in prima istanza, in riferimento alla lotta agli infortuni. Bisogna cioè creare una cultura della prevenzione, che è assolutamente indispensabile. Il direttore generale ha cercato dei canali per pubblicizzare questa situazione, per spiegare almeno i punti focali del provvedimento e far comprendere l'importanza della nuova filosofia della sicurezza, ma purtroppo gli spazi a disposizione sono stati limitati e solo in una trasmissione radiofonica siamo riusciti a fornire notizie in modo abbastanza esauriente; tuttavia esse sono state necessariamente sintetiche e prive di quell'impatto che è invece necessario per far comprendere alle aziende la necessità della lotta agli infortuni sul lavoro. Parlo delle aziende perchè i datori di lavoro sono i personaggi principali della prevenzione, anche se - aspetto che credo non sia stato compreso da molti - le direttive comunitarie e il relativo decreto legislativo di recepimento assegnano una funzione importantissima al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

A questo proposito devo rilevare che nel nostro paese ci sono circa un milione di aziende, a fronte di una vigilanza affidata, purtroppo, ad

un numero limitato di persone; allora, se non consentiremo ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di espletare in modo cosciente ed effettivo la loro azione di controllo sull'attività del datore di lavoro, falliremo l'avvio di un sistema di gestione della sicurezza che porti a dei risultati tangibili.

**PRESIDENTE.** Vorrei chiedere perchè è così difficile comparare i nostri dati con quelli degli altri paesi; nella lettera di risposta si dice che è difficile farlo perchè è diversa la normativa, tuttavia la classificazione degli infortuni dovrebbe essere la stessa. Perchè è così difficile avere dati comparabili sui quali si possa fare affidamento, che non siano quelli giornalistici?

**SPADA.** Personalmente sono un esperto di sicurezza, forse il direttore generale potrà dare una risposta più complessiva su questo punto. Sta di fatto, però, che per decenni l'istituto ha raccolto i dati secondo una certa ottica squisitamente assicurativa. Soltanto negli ultimi tre anni si è compresa l'importanza dell'allineamento statistico rispetto agli altri paesi, senza il quale non si possono effettuare confronti. Per questo l'Inail ha operato in questo senso; credo che il direttore generale potrà completare la mia risposta.

**URBANI.** A livello internazionale è anzitutto diversa la platea dei soggetti assicurati; su questo aspetto tra qualche giorno forniremo i dati ottenuti attraverso i contatti con importanti istituti francesi e tedeschi.

La platea è diversa perchè da noi non tutti i lavoratori sono assicurati, mentre in altri paesi - ad esempio in Germania - sono assicurati anche i bambini delle scuole; in quel paese il lavoratore è assicurato anche durante il tragitto tra la casa e il lavoro e quindi è diversa anche la tutela che viene offerta. Pur con queste limitazioni, l'Inail fra qualche giorno sarà in grado di offrire al Comitato almeno una comparazione a livello internazionale.

**STRAMBI.** Per la verità sono stati forniti dati solo sul numero dei morti, non sugli infortuni e sui settori in cui vi è una maggiore incidenza di infortuni gravi: sostanzialmente un buon 50 per cento degli infortuni si verifica nel settore delle costruzioni e in quello agricolo. Tuttavia, niente è stato detto relativamente alla dimensione delle imprese in cui vi è maggiore incidenza di infortuni; è stato citato solo di passaggio il dato relativo al settore delle costruzioni e alla ripartizione degli incidenti tra grandi imprese e aziende artigiane. Vorrei invece informazioni, per quanto possibili puntuali e precise, sulla disaggregazione del dato degli infortuni in base alla dimensione delle aziende.

Allo stesso modo, niente è stato detto sul lavoro nero; mi rendo conto che in ambiti del genere è possibile soltanto una stima, tuttavia chiederei delle informazioni al riguardo da parte di un ente che ha una competenza generale su tutta la materia, soprattutto in una fase in cui si sta dilatando il lavoro «destrutturato», e il lavoro nero è la patologia del lavoro «destrutturato».

Il secondo aspetto che volevo considerare è la difficoltà in cui versa l'Inail sia per quel che riguarda gli organici sia più in generale per quel

che riguarda il suo finanziamento; da questo punto di vista la legge finanziaria ha posto qualche problema all'istituto, per esempio con il blocco delle assunzioni del pubblico impiego. Ma a prescindere da queste considerazioni, quali difficoltà incontrate specificamente in relazione alle professionalità presenti nell'istituto? Già un abbozzo di risposta è stato fornito, ma vorrei da voi una considerazione più precisa, soprattutto per quel che riguarda il rapporto con le Aziende sanitarie locali, che per un verso sono di tipo istituzionale e per un altro di tipo operativo-funzionale.

Inoltre, vorrei una precisazione sulle norme premiali alle aziende, norme che non conoscevo.

PRESIDENTE. È un decreto ministeriale che le prevede.

STRAMBI. Non vorrei che si determinasse uno sbilanciamento in termini di attenzione sulla pubblica amministrazione. Sono un dipendente pubblico, so di cosa parlo: qual è l'incidenza degli infortuni nella pubblica amministrazione sul totale degli infortuni sul lavoro? Sarebbe importante avere questo dato, perchè altrimenti rischiamo di concentrarci su un settore che ha un'incidenza molto relativa.

Per ultimo, ho trovato particolarmente interessanti le considerazioni relative alla cultura della prevenzione; l'intento del decreto legislativo n. 626 non è certo quello di criminalizzare chiunque, ma è un intento partecipativo. Mi rendo conto che creare una cultura sia complicato, ma la partita si gioca soprattutto sull'attivazione e sul decollo del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Voi svolgete compiti di informazione e di formazione: la mia esperienza mi suggerisce che questo non sia possibile nei confronti dei responsabili della sicurezza del lavoro, ma può darsi che sbagli. Poichè questo rappresenta un nodo cruciale, vorrei alcune assicurazioni in merito.

Limite il mio intervento a queste brevi considerazioni perchè altrimenti rischierei di «buttare troppa carne al fuoco».

PRESIDENTE. Per organizzare in modo più rapido il dibattito, invito i colleghi a formulare le domande e i nostri interlocutori a prenderne nota, per rispondere alla fine, ovviamente con la possibilità di riprendere i punti eventualmente sfuggiti alla nostra attenzione.

CORTELLONI. Signor Presidente, nella rapida panoramica che ci è stata illustrata, sotto certi aspetti in maniera abbastanza puntuale, colgo un messaggio: l'ingegner Spada ha comunicato che vi è stata una diminuzione degli infortuni sul lavoro le cui cause sono imputabili principalmente al miglioramento dell'ambiente lavorativo e alla traslazione dall'industria pesante all'industria leggera. Questa diminuzione di infortuni sembra essersi verificata nonostante l'intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 179 del 1988, ha di fatto ampliato le tabelle relative alle malattie professionali. Il dottor Urbani ha portato questa lettura di dati e ha sottolineato la necessità, che condivido, di individuare dei canali più precisi di informazione, facendo in tal senso riferimento a vari strumenti (ad esempio, gli *spot*) per rendere edotti gli inte-

ressati dell'importanza della prevenzione. Ma, in verità, i dati sono drammatici, anche se il numero dei decessi che si verificano annualmente è costante negli ultimi anni.

Mi ha particolarmente colpito come nel corso della discussione non siano stati richiamati alcuni interventi, a mio giudizio importanti, effettuati nel campo degli infortuni sul lavoro. Visto che il dottor Magno ha sottolineato la spesa di circa 55.000 miliardi all'anno per gli infortuni sul lavoro, vorrei sapere: quanto incassa annualmente l'Inail?

Purtroppo, non è stato fatto alcun riferimento al danno prodotto dal mancato aggiornamento dei coefficienti per la determinazione del *quantum* dell'invalidità, introdotti da una normativa che mi sembra risalga addirittura agli anni '20. Poichè allora la vita media era notevolmente più breve rispetto ad oggi, detti coefficienti non sono più coerenti con le esigenze attuali. Inoltre, non si è parlato neppure di danno biologico.

Vorrei venisse chiarito, infine, il concetto di intervento premiale, più volte richiamato, in riferimento soprattutto alle piccole e medie aziende dove non si verificano infortuni sul lavoro. Sono convinto che l'Inail abbia un forte passivo anche a causa delle rivalse nei confronti dei datori di lavoro e dei lavoratori che non riesce ad incassare. Perché allora non approntare una proposta di assicurazione obbligatoria che potrebbe dalla responsabilità civile gli imprenditori e che, nel contempo, consentirebbe di fornire all'Inail strumenti certi sui quali operare?

PELELLA. Signor Presidente, dai dati illustrati si evince che il numero dei morti negli ultimi tre anni è notevolmente superiore alle mille unità. Ma quello che colpisce particolarmente - e che potrà essere confermato dai rappresentanti dell'Inail - è il dato relativo al numero dei decessi nel settore edilizio, che non solo è superiore alle 300 unità all'anno ma è anche distribuito in maniera paradossale: 150 morti nella grande impresa e 160 nelle piccole e medie aziende. Mentre riesco a capire che i 160 decessi nella piccola e media impresa siano attribuibili ai rischi presenti nel settore e alla necessità di competere in modo brutale sul mercato, mi riesce invece meno comprensibile assegnare circa il 50 per cento dei casi di morte alle grandi imprese che, a mio giudizio, dovrebbero essere strutturalmente più sensibili di altre al rispetto delle norme di sicurezza, vigilando affinché le stesse siano pienamente applicate nei propri cantieri.

Passiamo ad un altro punto. La diminuzione delle denunce degli infortuni meno gravi può dipendere in parte dalle ragioni da voi esposte. Prendendo spunto dall'intervento dell'onorevole Strambi, la crisi che si registra nel campo delle costruzioni e il passaggio dal settore industriale a quello del terziario avanzato dei servizi potrebbero «drogare» i dati relativi alle denunce di infortunio, anche per l'aumento del lavoro nero.

Vorrei poi avere qualche chiarimento, ovviamente se possibile, in merito alla tipizzazione degli infortuni e all'eventualità che i medici addetti alla valutazione degli incidenti formulino prognosi di tre giorni anzichè di quattro (oltre i tre giorni è obbligatoria la denuncia all'Inail).

Certo, mi rendo conto di quanto sia difficile spiegare fenomeni del genere in caso di lavoro nero, ma ciò è importante in quanto nel corso dell'ultimo anno abbiamo avuto modo di riscontrare come

l'ambiente di lavoro, gli infortuni e il lavoro nero formino una triade magica per alcuni, ma drammatica per altri.

BASTIANONI. Signor Presidente, questo incontro è importante perchè ci ha consentito di apprendere l'esistenza di una banca dati che serve soprattutto per monitorare il fenomeno e per misurare la febbre della situazione.

Non mi soffermerò sui dati perchè i numeri misurano il fenomeno presente mentre noi dobbiamo affrontare il futuro. Come è stato parzialmente sottolineato in un intervento che mi ha preceduto, vorrei sapere quali sono i rapporti che intercorrono tra l'Inail e gli altri enti, soggetti ed istituzioni che si occupano di prevenzione e se gli stessi siano soddisfacenti. Si potrebbe arrivare ad uno sportello unico al quale l'imprenditore, o comunque chi è tenuto ad effettuare questo tipo di interventi nella propria azienda, potrebbe rivolgersi per acquisire un *know how* e per conoscere le opportunità finanziarie previste dalla legge. Credo che questi strumenti dovrebbero essere portati a conoscenza di tutti.

L'altra questione che mi interessa riguarda la formazione. Vorrei sapere se avete dei progetti per coinvolgere le organizzazioni datoriali, i sindacati, le regioni, sulla formazione professionale, istituendo corsi destinati ai datori di lavoro ed ai lavoratori con specifico riferimento alla nomina dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

PRESIDENTE. Il deputato Bastianoni ha introdotto un tema importante. Sarei interessato a conoscere il rapporto dell'Inail con l'Ispesl.

STELLUTI. Credo sia necessario procedere ad una analisi congiunta dei dati in nostro possesso. Quelli che sono stati citati vanno considerati in maniera positiva in quanto testimoniano un calo degli infortuni; inoltre sono stati introdotti elementi con i quali dovrebbero essere comparati. Una delle ragioni della costituzione del nostro Comitato è proprio quella di verificare quanto sia efficace la normativa vigente e se la consapevolezza del problema della sicurezza sul lavoro si stia diffondendo all'interno della nostra realtà nazionale. Mi sembra importante cercare di correlare i dati relativi agli infortuni in modo da cogliere gli elementi effettivi di questo calo. Chiedo, pertanto, se sia possibile mettere a nostra disposizione dati circa la terzizzazione dei vari settori e la trasformazione qualitativa del lavoro, in quanto alcuni settori hanno risentito maggiormente di questa modificazione, mentre altri non hanno beneficiato delle recenti innovazioni tecnologiche.

I dati relativi alla recessione economica possono mettere in evidenza i motivi di questo calo, soprattutto il problema relativo alle mancate denunce. Mi rendo conto che sono elementi di difficile analisi, ma con qualche comparazione (rispetto all'incremento della produzione e ad altri fattori) è possibile estrapolarli e dedurre quindi indicazioni di massima.

Alcuni colleghi hanno introdotto un'altra considerazione importante. Mi sembra tuttora irrisolto, all'interno della legislazione vigente, il problema del rapporto fra i vari enti. Vorrei sapere quale sia il pensiero dell'Inail rispetto ai rapporti con le Aziende sanitarie locali, il Ministero

del lavoro (con particolare riferimento agli ispettorati periferici del lavoro), all'Ispesl.

Uno degli obiettivi da porci al termine del lavoro di questo Comitato potrebbe essere relativo ad una migliore definizione di questi rapporti. La sovrapposizione di competenze è da evitare, soprattutto in un campo di questa natura, dove l'efficacia è fondamentale e deve costituire l'obiettivo principale dell'intervento sulla sicurezza.

PRESIDENTE. Il deputato Stelluti ha posto un problema che è di tutti. Non abbiamo potuto mettere a disposizione del Comitato i dati in quanto sono ancora disaggregati e scomposti, poichè sono arrivati poco prima dell'inizio dei nostri lavori. A ciascuno di voi verrà poi consegnata una copia dei dati a nostra disposizione.

TABLADINI. Alcune domande che volevo porre sono già state formulate da altri colleghi che mi hanno preceduto. Mi stupisce che la grande impresa edile abbia una situazione paragonabile a quella della piccola impresa in relazione al numero dei morti. Prima di diventare senatore, ho lavorato nel campo edile per grossi lavori stradali, come gallerie e simili, e quindi mi stupisce che per grandi imprese, spesso internazionali, ci possa essere una situazione quale quella oggi delineata. Vorrei sapere se sia possibile analizzare questi dati scomponendoli per regione.

C'è un'altra osservazione che vorrei avanzare. In Italia stiamo applicando normative europee; mi sembra indispensabile conoscere il rapporto tra la situazione italiana e quella degli altri Stati europei per verificare la nostra posizione. Credo che questo sia importante, al di là delle difficoltà che sono state rese note circa la possibilità di effettuare paragoni esatti sulla base di dati che siano quanto meno confrontabili.

Vorrei sapere, inoltre, quali siano le responsabilità precise dei sanitari; in altre parole, come vengono stabiliti dal medico i giorni di malattia?

Recentemente mi sono recato in Inghilterra dove ho visitato alcuni grossi stabilimenti. Anche questo Stato dovrebbe rispettare le normative comunitarie, ma ho visto in grossi stabilimenti dove si costruiscono autovetture - che, tra l'altro, importiamo - strutture fatiscenti, con mattoni a vista e fili volanti. Mi domando se le direttive, a mio avviso molto valide, vengano adottate da tutti gli Stati europei o se solo gli italiani e i padani vengano tartassati. All'estero queste normative vengono disattese?

POLIZZI. Vorrei sapere se quando si parla di circa mille decessi all'anno e di infortuni i dati sono disarticolati rispetto alle patologie correlate, cioè vorrei conoscere il percorso di un lavoratore impiegato in un certo tipo di attività, per verificare se esistono situazioni di base che vengono alterate, verificandosi alla fine l'infortunio come effetto di una patologia correlata.

Molto importante è il problema della prevenzione; va sottolineato ulteriormente il punto di partenza che riguarda l'informazione e la divulgazione. Le poche ore concesse a queste attività si sono rivelate utili, ma bisogna fare in modo che chi si impegna nella prevenzione o la divulga lo faccia con competenza. Questo problema va affrontato in ma-

niera oculata e al «microscopio» perchè nella disinformazione si può inserire un meccanismo che determina carenze nella prevenzione degli infortuni.

È fondamentale il rapporto fra gli enti e va prevista una sorta di protocollo operativo codificato, che parta dal medico di base arrivando fino alla struttura. Quando parliamo di Azienda sanitaria locale, ci riferiamo a tutto quello che fa capo ad essa, anche se spesso non si tratta di una persona singola ma di un ufficio.

Per quanto riguarda il discorso relativo ai giorni di malattia, il dato non è estremamente pregnante in quanto è molto variabile. Molte volte l'aggiunta o l'eliminazione di un giorno di malattia sono condizionate dalla richiesta del lavoratore più che dal modo di condurre l'attività sanitaria.

Quindi, tutto si racchiude nel discorso della cultura della sicurezza, aspetto sul quale credo si debba centrare l'attività della nostra Commissione, chiaramente supportata dalla consulenza degli enti che di tali questioni si occupano.

MONTAGNINO. Ho ascoltato l'esposizione del direttore generale e sono rimasto particolarmente colpito da alcune sue considerazioni sul momento in cui avvengono gli infortuni. Alcuni dati sono confortanti rispetto al passato (la diminuzione degli incidenti), altri non lo sono per nulla (il numero dei morti). È chiaro quindi che permangono condizioni di scarsa sicurezza e che certamente ci sono responsabilità in questo campo.

Se non ho capito male, il direttore generale ha detto che il maggior numero degli infortuni mortali avviene nei primi giorni della settimana e nelle prime ore della giornata; mi chiedo se questo possa dipendere da una condizione soggettiva, dalla distrazione del lavoratore, o se invece non ci siano condizioni di mancanza di sicurezza negli ambienti di lavoro.

La seconda considerazione riguarda il ruolo dell'Inail. Credo che una cultura della prevenzione si realizzi anche con gli apparati di prevenzione, altrimenti rischia di essere declamatoria, senza una pratica effettiva. C'è sicuramente una carenza di ispettori del lavoro e c'è una carenza di operatori della sicurezza. Nell'esercitare il suo ruolo, sia pure in situazione di carenza di organico, vorrei sapere se l'Inail si limita all'accertamento dell'infortunio e dell'eventuale responsabilità, o se invece esprime un'indicazione sulla carenza o sull'adeguatezza dei presidi di sicurezza.

Vorrei sapere inoltre se ci sono patologie importanti e gravi, i cui effetti non sono rilevabili tempestivamente, provocate dalla esposizione a radiazioni ionizzanti. Il problema della esposizione alle radiazioni ionizzanti è esclusivo dell'ambito ospedaliero; anche dalla mia esperienza di dipendente di una unità sanitaria locale posso dire che in quel settore vi è una grave carenza di garanzie di sicurezza. Gli effetti devastanti delle radiazioni si verificano dopo anni; mi chiedo se sia stata calcolata l'incidenza delle malattie legate all'esposizione e quali siano le garanzie per la salute previste al riguardo.

SANTORI. Vorrei porre un paio di domande e chiedere alcuni chiarimenti. Intanto dobbiamo prendere atto che il decreto legislativo n. 626 del 1994 ha in qualche modo responsabilizzato i datori di lavoro sui problemi della sicurezza e quindi un minimo di cultura in questi anni si è formata.

Detto questo, vorrei cogliere due aspetti degli interventi del presidente e del direttore generale dell'Inail. Il primo riguarda il ruolo che intende svolgere l'istituto per quanto riguarda l'applicazione del decreto legislativo n. 626, che a mio parere dovrebbe essere soprattutto di prevenzione. Questo aspetto mi sembra estremamente importante e per questo come parlamentari dobbiamo farci carico del problema delle disponibilità finanziarie, in modo che l'istituto possa far fronte a queste esigenze.

Dei vostri interventi mi ha sorpreso un aspetto e di questo desidero chiedervi una spiegazione. Sembra che da parte della pubblica amministrazione, in questa fase di prima applicazione del decreto legislativo n. 626, siano state avanzate all'Inail delle richieste di spiegazione sugli adempimenti da realizzare per rispettare la normativa. Riprendendo le considerazioni dell'onorevole Strambi, non vorrei che vi fosse una particolare attenzione su questo settore, nel quale non si verificano certamente infortuni mortali, o comunque si verificano con una incidenza nettamente inferiore rispetto all'industria. La sicurezza nel settore della pubblica amministrazione è certamente importante, ma non è l'unico che deve focalizzare l'attenzione dell'Inail nello svolgimento del suo ruolo importantissimo di supporto e consulenza.

Volevo inoltre chiedere come si estrinseca la collaborazione, che io trovo estremamente positiva, con le organizzazioni professionali, che hanno posto in essere con l'Inail una convenzione per quanto riguarda l'informazione e il supporto nella applicazione del decreto legislativo n. 626. Vorrei capire meglio come si sviluppano tali rapporti e mi chiedo se non sia il caso di allargare le convenzioni anche ad altre organizzazioni, in quanto la sensibilizzazione sul problema della prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro passa attraverso una maggiore consapevolezza dei datori di lavoro.

Infine, mi sembra che si sia posto il problema dei consulenti: molte piccole e medie imprese hanno dovuto stipulare degli accordi con consulenti che sono spuntati qua e là in modo spontaneo per rispondere al dettato della normativa, che prevede espressamente che dal 1° gennaio 1997 vi sia un responsabile della sicurezza in ogni azienda. Nella maggior parte dei casi, però, ci troviamo di fronte a studi di consulenza che non rispondono appieno alle esigenze. Penso che anche in questo caso il ruolo dell'Inail sia importante.

Non so se l'agricoltura rientri nei settori nei quali si è registrata una riduzione, ancorchè non particolarmente sensibile, degli infortuni e delle malattie professionali: non pensate che ciò possa derivare dalla legge n. 242 del 1993 che prevede che i lavoratori autonomi, una volta andati in pensione, se non continuano a versare i contributi, non sono assicurati ai fini infortunistici, così come avveniva una volta per i pensionati che potevano rimanere iscritti per continuare a garantirsi una copertura assicurativa soltanto per gli infortuni? Io sono personalmente dell'avviso che la riduzione del numero degli infortuni denunciati all'Inail dipenda

soprattutto dall'entrata in vigore di questa legge che ha costretto molti pensionati a non continuare a versare i propri contributi ai fini infortunistici.

MULAS. Signor Presidente, vorrei sapere se esiste qualche statistica sugli incidenti reali, sugli infortuni dovuti a distrazioni degli operai o a carenze strutturali, sugli incidenti avvenuti nelle aziende che hanno effettuato attività di prevenzione o che hanno usufruito delle norme premiali cui si è fatto prima riferimento e, infine, sugli infortuni verificatisi nelle aziende che non hanno svolto alcuna attività di prevenzione.

MUNDI. Signor Presidente, credo sia a tutti noto che il testo unico che raccoglie la normativa vigente in materia sanitaria prevede una classificazione, in varie categorie, delle industrie insalubri. Come si pone l'Inail nei confronti di questa specifico aspetto? Vorrei sapere se è di esclusiva competenza dei sindacati l'emissione dell'ordinanza di emarginazione delle industrie insalubri ovvero se l'Inail può intervenire non solo per la sanità pubblica ma anche per la salute dei lavoratori che operano nell'ambito di queste stesse industrie?

TAPPARO. Signor Presidente, quando il vostro istituto fornisce questi dati compie uno sforzo per valutare le trasformazioni dell'apparato economico? Quando affermate che il numero dei morti è costante negli ultimi tre anni, pensiamo che il nostro apparato industriale ha registrato la perdita di decine di migliaia di posti di lavoro negli ultimi anni in settori molto critici (ad esempio quello siderurgico), che hanno sostanzialmente una propensione maggiore all'infortunistica. In qualche modo, i vostri dati vengono estrapolati da una dimensione di valori assoluti e relativizzati tenendo conto anche di questi processi di cambiamento? Tra l'altro, poichè la base industriale si restringe e il terziario tende a crescere, cambiano ovviamente i fenomeni infortunistici.

Giacchè siamo in presenza di un ciclo economico di tendenziale calo dei lavori pubblici e infrastrutturali, che tradizionalmente rappresentano aree critiche per gli infortuni, vorrei capire se i vostri dati sono statici o dinamici, cioè se sono leggibili anche dinanzi ai mutamenti del sistema economico.

PRESIDENTE. Abbiamo raccolto un complesso di domande alle quali vorrei aggiungere, in conclusione, due precisazioni. Prendendo spunto da una richiesta testè formulata e dall'osservazione delle tabelle, mi sembra si evinca una significativa riduzione degli infortuni in agricoltura a partire dal 1993, cioè dall'anno in cui sono stati esclusi dalla assicurazione obbligatoria i lavoratori autonomi. Anche se fa impressione, questo collegamento, che è reale, è giustificato o meno?

Il decreto legislativo n. 517 del 7 dicembre 1993 prevede un rapporto particolare per lo scambio di informazioni tra i dipartimenti di prevenzione e l'Inail: tali dipartimenti di prevenzione si sono rivolti al vostro istituto o questa prescrizione è rimasta soltanto sulla carta?

MAGNO. Comincerò a rispondere io, poi passerò la parola agli altri colleghi. Risponderò «a volo d'uccello» perchè le domande sono tantissi-

me e non è possibile approfondirle tutte. Svolgerò alcune brevi osservazioni, poi cederò la parola al direttore generale per rispondere su alcuni quesiti particolarmente tecnici e, eventualmente, interverrà anche il presidente del consiglio di indirizzo e vigilanza Fontanelli relativamente alle parti riguardanti le linee e gli indirizzi da percorrere come istituto.

Oggi in Italia esiste una medicina del lavoro lacunosa perchè, purtroppo, in questo campo la ricerca è stata molto trascurata. Una volta l'Inail svolgeva una attività rilevante nel settore della medicina del lavoro, ma non la svolge più da quando è entrata in vigore la riforma del Servizio sanitario nazionale. Poichè quest'ultimo ha trascurato tale attività, mi domando se non sia il caso di incentivare nuovamente la ricerca in questo settore nel quale si stanno affacciando nuove malattie professionali la cui origine, eziologia e diagnosi non sono ancora sicure; mi riferisco, per citare un caso, ai tumori da attività lavorativa. Bisogna incrementare i centri di ricerca nel campo della medicina del lavoro da realizzare in collaborazione tra l'Inail e gli altri enti che si occupano di tale settore.

Vorrei poi sollevare il problema della trasformazione del mondo del lavoro: il lavoro subordinato in senso stretto diminuisce sempre di più, mentre aumentano nuove forme di lavoro parasubordinato o comunque non subordinato. Anche queste forme di lavoro sono soggette a rischi che però non sono considerati in sufficiente misura, essendo rivolta oggi l'attenzione soprattutto al lavoro dipendente. Sono convinto della necessità di prendere in considerazione il lavoro non subordinato e, in particolare modo, quello parasubordinato anche ai fini della copertura assicurativa ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione.

In riferimento all'agricoltura si pone un grosso problema soprattutto per quanto concerne l'attività autonoma e specificamente il problema delle frodi: molti degli infortuni che vengono denunciati in agricoltura, in realtà, non si verificano durante lo svolgimento dell'attività lavorativa. Le tabelle evidenziano in modo chiaro che la percentuale più alta di infortuni avviene tra i lavoratori indipendenti: è molto facile per un coltivatore diretto che si è fatto male giocando al pallone dichiarare di essersi infortunato mentre coltivava il proprio campo.

A questo proposito segnalo il caso dell'Enpaia che, come sapete, è un ente previdenziale specializzato che copre, in alternativa all'Inail, gli infortuni sul lavoro degli impiegati e dei dirigenti in agricoltura. Proprio per evitare le frodi, l'Enpaia copre anche gli infortuni extraprofessionali; in sintesi, per gli impiegati e per i dirigenti del settore agricolo è obbligatoria l'iscrizione all'Enpaia e la copertura non solo degli infortuni sul lavoro ma anche di quelli extraprofessionali. Si tratta di un concetto di rischio ambientale molto ampio nel settore dell'agricoltura.

Un altro punto che vorrei, in linea generale, sottolineare è quello dell'accesso ai fondi dell'Unione europea, che sono molto rilevanti: in Italia, ad esempio, non attingiamo a sufficienza alle risorse destinate alla prevenzione e alla formazione. Poichè l'Inail e l'Istituto di medicina sociale hanno ottenuto finanziamenti nel settore della formazione a fini prevenzionali, la collaborazione tra questi due istituti potrà portare ad un utilizzo comune di questi fondi.

Visto che l'Inail ha ottenuto risorse da destinare alla formazione, sarebbe bene che lo Stato si attivasse per ottenere ulteriori fondi sia per la

prevenzione che per la riabilitazione, che rappresentano un altro campo lacunoso nel quale forse sarebbe opportuno incrementare la possibilità che il nostro istituto integri l'attività del Servizio sanitario nazionale.

Sarò molto rapido su altri argomenti. Abbiamo bisogno di integrare i nostri organici poichè dobbiamo svolgere compiti nel campo della prevenzione, settore che prima non era di nostra competenza. Necessitiamo di sanitari, di biologi, di chimici, di ingegneri, di tutti coloro cioè che possono offrire competenze specifiche in questo settore.

Per quanto riguarda la norma premiale, essa è stata prevista da una delibera del consiglio di amministrazione per incentivare l'attività di prevenzione nelle piccole imprese, quelle che hanno un numero di dipendenti inferiore a 15. Tale proposta del consiglio di amministrazione è stata recepita nel decreto ministeriale del 18 marzo 1996 e riguarda imprese che possono dimostrare di aver applicato le norme di prevenzione. Queste imprese avranno una diminuzione del 5 per cento sulle tariffe. È stato calcolato che questa norma verrà a costare all'Inail, nei tre anni in cui verrà sperimentata, dai 500 ai 700 miliardi di lire.

Noi non dedichiamo una particolare attenzione alla pubblica amministrazione. È stato richiesto il nostro intervento, ma il problema è di una gravità estrema poichè l'applicazione delle norme previste dal decreto legislativo n. 626 comporta il rischio di chiusura per ospedali, per strutture pubbliche, eccetera. Se consideriamo che la maggior parte di uffici pubblici e di scuole, ad esempio, è collocata in edifici antichi se non antichissimi, possiamo automaticamente dedurre che questi edifici non sono a norma nè possono essere messi rapidamente a norma in base alle disposizioni previste dal citato decreto legislativo n. 626.

È evidente che per quello che riguarda la cultura della prevenzione dobbiamo aumentare i nostri accordi e le nostre convenzioni con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, oltre che con le associazioni datoriali. La cultura della prevenzione deve essere diffusa ed abbiamo bisogno dell'aiuto e della collaborazione sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori.

Per quanto concerne il bilancio dell'Inail, c'è più o meno un equilibrio fra l'incasso - almeno per il settore dell'industria - e l'erogazione, salvo una percentuale che è destinata alla copertura della riserva tecnica, come qualunque istituto di assicurazioni deve fare.

Circa le tabelle sulle malattie professionali, desidero rilevare che abbiamo nominato una commissione che ha concluso in questi giorni i suoi lavori per il rinnovo delle tabelle stesse, tenendo conto anche del problema del danno biologico. Come voi sapete, la Corte costituzionale ha stabilito con la sentenza n. 179 del 1988 che anche il danno biologico debba essere obbligatoriamente coperto. Fino ad oggi, non è stata emanata alcuna norma attuativa e noi forniremo entro pochi giorni i risultati del lavoro di questa commissione, che è molto ampia in quanto comprende giuristi, medici e tecnici di varie scuole (ad esempio quella pisana e romana). In tal modo, potremo avere un quadro delle diverse opinioni che esistono in questo settore.

È stata istituita anche una commissione che si occupa del problema della rivalsa e che sta concludendo in questi giorni i propri lavori. È stata costituita per iniziativa del ministro Treu e fornirà indicazioni sulla revisione del Testo unico sugli infortuni, che risale al 1965, e suggerir-

menti in merito al problema della rivalsa, che è anche all'attenzione del consiglio di indirizzo e vigilanza.

Per quello che riguarda il numero dei morti per infortuni - 1000-1100 all'anno - desidero rilevare che dai dati statistici raccolti a livello europeo risulta che nel 1995 ci sono stati 8.000 morti e circa 10 milioni di infortuni denunciati in Europa. Tutto sommato, quindi, ci collochiamo nella media europea.

Siamo d'accordo che debbano essere sviluppati i rapporti con gli altri enti. A questo proposito, desidero rilevare che uno degli ultimi decreti-legge emanato dal governo Dini prevedeva proprio la costituzione di un consorzio fra l'Inail e l'Ispesl per lo svolgimento di attività nel campo della prevenzione che riguardano entrambi gli enti. Questo decreto-legge purtroppo non è stato convertito in legge e sarebbe opportuno pensare alla costituzione di un simile consorzio, magari allargato all'Istituto di medicina sociale. A questo proposito, va rilevata l'opportunità - e nella legge è prevista - di una netta distinzione fra l'attività di vigilanza, che compete alle Aziende sanitarie locali, e l'attività di consulenza; le due funzioni non possono essere sovrapposte, ma è opportuno che rimangano separate e distinte. Tra l'altro, se dobbiamo aiutare i datori di lavoro nell'applicazione di disposizioni di prevenzione, non ci possiamo presentare come vigili urbani o come finanziari pronti ad elevare multe, altrimenti non potremmo avere la loro fiducia. Essi non devono avere alcun timore quando noi ci avviciniamo per aiutarli ad attuare norme di prevenzione. A nostro avviso, pertanto, la separazione deve essere netta.

Ci siamo attivati per quanto riguarda i rapporti con gli altri Stati. Purtroppo non esisteva in Italia un panorama completo della legislazione europea in materia di assicurazione e prevenzione degli infortuni del lavoro nel suo complesso. Abbiamo rimediato a tale carenza con un convegno che si è tenuto ad altissimo livello scientifico nel giugno scorso, insieme ai rappresentanti di vari paesi della Comunità; gli atti sono in via di pubblicazione e saranno molto interessanti per capire quel che si fa negli altri paesi europei. Comunque, l'Inail partecipa attivamente ad organizzazioni internazionali in ambito europeo ed extraeuropeo, come potrà meglio illustrare il direttore generale.

Come ha rilevato il senatore Tabladini nel suo intervento, la Gran Bretagna è molto meno avanzata di noi in questo settore, tanto è vero che non ha firmato l'accordo allegato al Trattato di Maastricht in materia di interventi sociali e di sicurezza. In Spagna - lo abbiamo appreso dal convegno che si è tenuto - non sono previste sanzioni penali in caso di violazioni dei datori di lavoro. Esiste quindi una notevole disparità tra un paese e l'altro.

Per quello che riguarda il ruolo dell'Inail abbiamo già parlato della necessità di un incremento degli organici e dei fondi. Alcuni di questi già esistono, si tratta semplicemente di poterli utilizzare direttamente, anzichè erogarli ad altri organismi.

*URBANI.* Vorrei fare due ulteriori precisazioni. Per quanto riguarda i dati, noi ci apprestiamo a fornirvi maggiori particolari in seguito, in quanto eravamo solo pre-allertati per oggi.

La maggior parte dei lavoratori iscritti all'Inail attualmente appartiene alla pubblica amministrazione e al terziario; si tratta di più di sei

milioni di lavoratori, quindi un numero di gran lunga superiore a quello degli addetti all'industria. Sia nell'agricoltura che nell'industria è calato il numero degli addetti, mentre è rimasto pressochè invariato nell'artigianato (complessivamente si parla di cinque milioni circa di lavoratori, fra titolari e collaboratori). Questi dati confermano la «terziarizzazione» della nostra economia e lo sviluppo dei servizi rispetto all'industria pesante.

Il numero dei morti ha suscitato un'accesa discussione. La distinzione riguarda l'industria e l'artigianato. Quando ho parlato di piccole aziende, ho rilevato che il numero maggiore di morti (anche se di poco, 160 persone) riguarda aziende edili classificate come artigiane.

La classificazione «aziende artigiane» sta a significare che si tratta di piccole unità, non implica che le altre siano grandi aziende, ma solo che sono classificate come aziende industriali, anche se hanno soltanto qualche unità di personale in più rispetto alle aziende artigiane. Nel settore delle costruzioni, anche se di poco, l'artigianato registra un numero di morti superiore a quello delle aziende classificate come industriali. Non sono in possesso in questo momento dei dati sulle industrie in cui sono avvenuti gli incidenti, ma questo potremo accertarlo attraverso la banca dati.

La sbilanciata attenzione nei riguardi della pubblica amministrazione è un argomento sollevato in diversi interventi. Visto che le risorse a nostra disposizione sono modeste e vista l'esigenza di operare, abbiamo ritenuto che l'intervento nel comparto della pubblica amministrazione avrebbe dato un risultato positivo nel rapporto tra costi e benefici, dato che si può operare con pochissimo personale coprendo comunque una vasta area. Al contrario, l'intervento nel settore privato implica la necessità di fortissimi investimenti, che oggi - per tutte le carenze che denunciavano prima il presidente Magno e il signor Fontanelli - presentano oggettive difficoltà. Una verifica sul campo, infatti, necessita di migliaia di unità di personale; teniamo presente che in Germania sono 4.000 le persone impegnate su questo versante. Quindi la nostra è stata una scelta mirata tenendo conto dell'esigenza di un intervento di qualità dell'ente senza però impegnare molte risorse.

Per quanto riguarda il settore privato non abbiamo contattato le singole aziende ma le organizzazioni professionali; la formazione dei quadri delle organizzazioni datoriali ci è sembrato il modo per ottimizzare le nostre risorse e far sì che le informazioni fornite si riversassero a cascata sulle aziende e sui loro quadri. Quando abbiamo stretto l'accordo con la Cna, con la Confartigianato la Casa e avviato colloqui con l'Ance, abbiamo svolto dei corsi di formazione con i loro quadri in modo tale che potessero trasmettere le informazioni alle singole aziende moltiplicando gli effetti positivi.

Abbiamo inoltre attivato un particolare centralino telefonico in collaborazione con l'Ispesl, cosicchè dai prossimi giorni a questo numero risponderanno non soltanto addetti dell'Inail ma anche di questo istituto. Con l'Ispesl abbiamo anche preparato un programma di informazione congiunta e presso il Ministero del lavoro, auspice il sottosegretario Gasparrini, si sta formando un gruppo di lavoro di cui fanno parte non solo l'Inail e l'Ispesl, ma anche l'Istituto di medicina sociale e il Cnr. Il rapporto con l'Ispesl è stato voluto e tenacemente perseguito dall'Inail

perchè ci siamo resi conto che questo ente ci apriva un versante sul mondo sanitario che per noi è di grande importanza.

La banca dati in via di attivazione la offriremo in via primaria alle Asl, perchè è a queste che spetta la vigilanza sulla sicurezza e non al nostro istituto; l'Inail si pone invece su un terreno diverso, ricopre il ruolo di fornitore di dati a chi poi dovrà effettuare la vigilanza, che sono le Aziende sanitarie locali, gli ispettorati del lavoro e in alcuni casi i vigili del fuoco. L'Inail, al contrario, tra i suoi compiti non ha quello della vigilanza. Il raccordo con le Asl lo stiamo cercando e riteniamo che la nostra banca dati sarà uno strumento importante di consultazione, attraverso il quale realizzare un proficuo rapporto con il Servizio sanitario nazionale. Non è un caso che a giorni il presidente Magno, io e il signor Fontanelli saremo ricevuti dal ministro Bindi ed avremo una serie di incontri presso il Ministero della sanità, che riteniamo saranno importanti per pianificare un raccordo operativo anche su questo versante. Vi è infatti un'esigenza di coordinamento: visto che le risorse complessive sono poche, vanno messe insieme.

Bisogna abituare i vari istituti a dialogare tra loro e per questo stiamo attrezzando i nostri sistemi informatici con l'obiettivo di creare una rete unica su cui potranno inserirsi anche altri enti e le pubbliche amministrazioni. A questo proposito devo rilevare che non mi risulta che il servizio sanitario sia particolarmente informatizzato, ma noi sicuramente lo solleciteremo su questo versante.

Al senatore Cortelloni vorrei precisare che il bilancio dell'Inail non è di 55.000 miliardi; questa cifra è una stima che alcuni studiosi hanno fatto sul costo complessivo degli infortuni, non solo sotto il profilo della prevenzione ma anche in termini di formazione e riabilitazione; è una stima complessiva del costo sociale e non il bilancio dell'Inail, che è invece di 15.000-16.000 miliardi l'anno.

La norma premiale per le aziende, come ha già detto il presidente, si riferisce alle aziende fino a 15 dipendenti; sono 160 i miliardi che pensiamo di spendere quest'anno, stanziamento a cui sono interessate 430.000 aziende, anche se il regolamento emanato dal Ministero del lavoro, proprio perchè l'Inail non ha compiti di vigilanza, prevede che il nostro istituto eroghi soldi ma non abbia la facoltà di controllare che le misure di prevenzioni siano state realizzate, perchè saranno le Asl a verificarlo. In questo vi è una dicotomia e un pò anche una contraddizione, perchè l'Inail mette i soldi, fornisce alle Asl i dati delle aziende che hanno chiesto gli incentivi, ma non saremo noi a verificare l'effettiva applicazione di questa normativa.

Sul lavoro nero, proprio perchè tale, tutti forniscono delle stime ma non esiste una quantificazione; possiamo soltanto dire che quest'anno abbiamo aumentato notevolmente il numero dei nostri ispettori (quasi 100 in più) e siamo arrivati a circa 600; altri 200 vogliamo assumerli per il 1997 proprio per andare a scovare le aziende non iscritte e su queste compiere gli accertamenti. A questo proposito c'è un dato importante: l'Inps ha ricevuto 300.000 domande di condono, mentre noi soltanto 100.000. La nostra analisi si muove proprio dall'incrocio tra questi dati per capire perchè le aziende che hanno fatto la domanda di condono all'Inps non l'abbiano fatto anche all'Inail.

Stiamo procedendo in questo modo, concentrando tutte le nostre risorse sulle grandi cifre, per cercare di avviare un'azione di lotta all'evasione che non sia dispersiva. Del resto, presso il Ministero delle finanze partecipiamo alla vigilanza coordinata tra la Guardia di finanza, l'ispettorato del lavoro e l'Inps.

In risposta alla domanda del presidente Smuraglia, devo dire che non mi risulta che l'Inail sia in contatto con il dipartimento di prevenzione.

Il presidente Magno ha già risposto in ordine al problema normativo che si riscontra in campo agricolo. Nell'ambito del lavoro autonomo si registrano ancora gravissimi incidenti in merito ai quali riteniamo vi siano anche degli abusi. I problemi dell'agricoltura non dipendono soltanto dagli infortuni ma anche dalla necessità di un equilibrio finanziario e il consiglio di indirizzo e vigilanza sta investigando sulla fortissima crisi che si riscontra in questo settore. Questo gravissimo sbilancio finanziario è oggi posto a carico non soltanto della gestione industriale ma, in prevalenza, anche del terziario e dell'artigianato. Queste categorie avanzano fortemente la richiesta di essere sollevate da questo onere finanziario che grava su di loro e chiedono che avvenga anche per l'Inail una bonifica di questo settore analoga a quella che ha avuto luogo per l'Inps. Una richiesta del genere è stata già avanzata al Governo: ora noi la rivolgiamo anche a questo Comitato, perchè sono questi i problemi che oggi dobbiamo affrontare.

Anche se con alcune omissioni, credo di aver completato i chiarimenti forniti dal presidente Magno. Nel restare a vostra disposizione, mi riservo di inviare al presidente Smuraglia ulteriori dati che sto raccogliendo in un *dossier* più cospicuo che non ho potuto completare, vista la convocazione *ad horas*.

*FONTANELLI.* Signor Presidente, vorrei brevemente ritornare su alcune osservazioni e dare qualche informazione agli onorevoli senatori e ai deputati che compongono questo Comitato. Le parti sociali stanno operando per cercare di creare condizioni di sinergie fra imprenditori, organizzazioni dei lavoratori e Inail, in modo da affrontare i problemi della prevenzione in un'ottica di generalizzazione degli interessi, capace di determinare un minimo di garanzie per ridurre i rischi di infortunio sul lavoro.

Se le imprese e i lavoratori saranno coscienti di tale esigenza e l'Inail svolgerà la sua funzione, si potrà certamente essere più ottimisti di quanto non si sia in questo momento. Mi permetto di invitare questo Comitato a cercare di favorire il coordinamento e il dialogo fra le diverse istituzioni pubbliche e private, tra le quali, troppo spesso, vi sono gelosie.

Ciò da esempio alla norma premiale prevista dal decreto ministeriale del 18 marzo 1996: l'Inail non potrà mai avere la possibilità di vigilare se quanto dichiarato dalle imprese verrà realmente attuato in termini di prevenzione. Le uniche strutture che possono vigilare infatti sono le Aziende sanitarie locali senza voler contestare l'intervento del direttore generale, ritengo assurdo che l'Inail impegni 5.000-6.000 persone per vigilare sulle imprese che dichiarano di aver effettuato degli interventi di prevenzione, posto che, se si riuscisse a dialogare, potrebbero essere uti-

lizzate le Aziende sanitarie locali. A mio parere vi è la necessità di un intervento legislativo che incentivi la possibilità di collegamenti tra le diverse strutture, in caso contrario saranno sprecate risorse e competenze.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza sta affrontando con grande attenzione il problema della rivalsa, sicuramente importante che presenta almeno due sfaccettature. Un'assicurazione deve certamente garantire protezione, altrimenti non avrebbe senso; anche rispetto alla responsabilità civile. Vi è però la preoccupazione che, qualora si garantisse tutto, vi potrebbe essere un minore impegno da parte delle imprese a ridurre i rischi. Di fronte a questi due aspetti dovremmo cercare di trovare una soluzione di equilibrio che da una parte soddisfi chi sostiene l'onere dell'assicurazione e nel contempo garantisca, il più possibile, i lavoratori delle aziende.

PRESIDENTE. Il dottor Spada intende intervenire nuovamente?

SPADA. Signor Presidente, non ho nulla da aggiungere, perchè mi sembra che il direttore generale abbia risposto ampiamente a tutte le domande che sono state rivolte.

PRESIDENTE. Nel concludere questa audizione, rinnovo i ringraziamenti ai nostri ospiti per aver accolto il nostro invito e per aver fornito risposte esaurienti alle nostre domande. Non appena riceverò la documentazione che i rappresentanti dell'Inail predisporranno, provvederò alla sua immediata distribuzione.

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

*I lavori terminano alle ore 13,35.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE





