

## 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

---

4<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 FEBBRAIO 1997

**Presidenza del presidente SMURAGLIA**

**INDICE****Approvazione del calendario delle audizioni e dei sopralluoghi****PRESIDENTE:**- SMURAGLIA (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore Pag. 3**Audizione del Presidente della Società nazionale operatoria della prevenzione (Snop)****PRESIDENTE:**- SMURAGLIA (*Sin. Dem.-l'Ulivo*) senatore Pag. 4,  
10, 11 e *passim*COLOMBO Paolo (*Lega Nord-per la Padania indep.*) deputato ..... 14DE LUCA Anna Maria (*Forza Italia*) deputato ..... 14MONTAGNINO (*PPI*) senatore..... 13, 22PELELLA (*Sin. Dem.-L'Ulivo*) senatore... 12STELLUTI (*Sin. Dem.-L'Ulivo*) deputato . 12STRAMBI (*Rif. Com.-Progr.*) deputato..... 13BODINI ..... Pag. 4, 12, 15 e *passim*

D'ORSI ..... 18

DOTTI ..... 17

LONGO ..... 10, 11, 23

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Laura Bodini, presidente della Snop e operatore sanitario dell'azienda sanitaria locale di Sesto S. Giovanni, il dottor Andrea Dotti, vice presidente della Snop e operatore sanitario dell'azienda sanitaria locale di Torino, il dottor Fulvio Longo, vice presidente della Snop e operatore sanitario dell'azienda sanitaria locale di Bari, e il dottor Fulvio D'Orsi, operatore sanitario dell'azienda sanitaria locale di Roma.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,05.*

#### **Approvazione del calendario delle audizioni e dei sopralluoghi**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, sospesa nella seduta del 28 gennaio scorso.

Riferisco al Comitato che l'Ufficio di presidenza ha esaminato un calendario dettagliato di audizioni e di sopralluoghi, che era stato in precedenza distribuito, e lo ha approvato. Questo programma prevede anche qualche sacrificio pur di restare nell'ambito del mese di aprile; l'Ufficio di presidenza lo ritiene valido in conformità alle decisioni in precedenza assunte.

Ho spiegato in quella sede che abbiamo bisogno di adottare questo calendario oggi in via definitiva, perchè dobbiamo chiedere ai due Presidenti della Camera e del Senato l'autorizzazione per effettuare i sopralluoghi e anche perchè abbiamo la necessità di basarci su un programma a lunga distanza per le audizioni, onde avere la disponibilità delle persone.

Il calendario prevede sopralluoghi: in Umbria (Terni e Perugia), lunedì 17 febbraio; a Ravenna, venerdì 28 febbraio; a Genova, venerdì 14 marzo; a Padova e Vicenza, venerdì 4 aprile; nelle Puglie (Bari e Taranto), venerdì 11 aprile; a Melfi, lunedì 14 aprile. Inoltre prevede le audizioni, da qui ad aprile: della Snop (che si svolgerà oggi); del Coordinamento regioni/UPI; del Ministro del lavoro; dei sindacati del settore costruzioni, attività estrattive e legno; dell'Aias; dell'Associazione ambiente e lavoro; del Ministro della funzione pubblica; del Ministro della pubblica istruzione; del Ministro della sanità; dei sindacati dei lavoratori (le Confederazioni più quelli delle categorie particolarmente esposte: metallurgici, agricoltura, chimici); della Ciip (Consulta interassociativa italiana per la prevenzione); dell'ANCI; delle associazioni imprenditoriali (Confindustria, Assicredito, Intersind, Anci e associazioni del settore, terziario, dell'artigianato, della cooperazione); delle associazioni di agricoltori; dei lavoratori dell'agricoltura; dei dipartimenti di medicina del lavoro e degli esperti del campo.

Come detto, considerando il nutrito programma, abbiamo ipotizzato di utilizzare alcuni venerdì per i sopralluoghi e qualche lunedì pome-

riggio per audizioni di più soggetti che richiedono alcune ore di tempo, fissandole magari alle ore 16 e con l'intesa di arrivare comunque alla fine delle audizioni, anche fino alle 20 o alle 20, 30. Invece, manteniamo la solita giornata di martedì per le audizioni più brevi.

Come criterio operativo, siccome i due Presidenti hanno raccomandato di predisporre delegazioni ristrette, la proposta è di prevedere una delegazione di cinque membri del Comitato per ogni sopralluogo seguendo un criterio di rotazione, in modo tale che alla fine siano tutti coinvolti almeno in un sopralluogo. Una volta approvato questo programma, sarà distribuita una specie di tabella dove sono indicati i vari sopralluoghi: ognuno di voi indicherà due preferenze, una principale e una subordinata, così da cercare di accontentare tutte le singole esigenze e comporre le delegazioni in modo che siano rappresentative della volontà dei singoli e del pluralismo, com'è ovvio.

Se non ci sono obiezioni particolari, possiamo approvare la proposta esaminata dall'Ufficio di presidenza, cioè il calendario così come è stato predisposto e di cui ho dato notizia. Faremo in modo che venga subito distribuito perchè un sopralluogo è imminente, essendo previsto per il 17 febbraio a Terni e Perugia; si tratta del sopralluogo deciso la volta scorsa in relazione agli eventi accaduti in questo periodo. Abbiamo già messo in preallarme i prefetti, perchè le audizioni saranno effettuate nelle prefetture.

Abbiamo elaborato un programma serrato e, per quanto riguarda i sopralluoghi, se vogliamo realizzare l'obiettivo di ascoltare in un solo giorno tutte le persone che ci prefiggiamo, bisognerà sentirle una dopo l'altra, senza tregua, per l'intera giornata. In ogni caso, voglio comunicare che ogni volta si tratterà di una missione a tutti gli effetti.

Metto ai voti il calendario dei sopralluoghi e delle audizioni che ho testè delineato.

**È approvato.**

#### **Audizione del Presidente della Società nazionale operatori della prevenzione (Snop)**

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione del Presidente della Snop.

Ringrazio i rappresentanti della Snop che sono intervenuti accogliendo la nostra richiesta di audizione inoltrata anche un pò acceleratamente, ma - è stato spiegato - abbiamo dovuto sveltire i nostri piani. Ora abbiamo approvato un calendario definitivo e non si verificherà più un preavviso così breve.

Sono doppiamente grato alla presidente Bodini che, nonostante il breve preavviso, è venuta insieme ai vice presidenti e al dottor D'Orsi, che peraltro provengono da località diverse e quindi potranno rappresentare realtà molto differenti tra loro.

Credo che voi sappiate a cosa stiamo lavorando. Il nostro Comitato, composto in parte da senatori e in parte da deputati delle rispettive Commissioni lavoro dei due rami del Parlamento, è stato autorizzato dalle Presidenze di Camera e Senato a svolgere un'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro e su tutti i problemi connessi con

queste tematiche, esistenti attualmente in Italia. Abbiamo predisposto un calendario molto nutrito di audizioni e sopralluoghi; abbiamo già ascoltato alcuni organismi e ci sta pervenendo il materiale che abbiamo richiesto a molti soggetti e che esamineremo man mano.

La presidente Bodini dirà quello che ritiene opportuno portare a nostra conoscenza, ma io intanto formulo quelli che sono i nostri desideri particolari. Anzitutto, per la conoscenza di tutti, è opportuno che questa società, che opera nel suo campo anche attraverso convegni, iniziative e pubblicazioni molto note, si presenti e dica quali attività svolge, in che modo e in che forma. Poi, esposto questo, ci interesserebbe conoscere le valutazioni che la Snop dà sull'andamento degli infortuni e sulle loro cause, sullo stato di applicazione della legge. Credo che in modo particolare voi possiate darci informazioni significative sugli interventi di vigilanza e la loro efficacia, sugli operatori delle aziende sanitarie locali e anche sui rapporti con gli altri organismi che pure si occupano, in parte autonomamente e in parte in modo coordinato, di vigilanza, controlli, prevenzione e così via.

Sarebbe anche interessante conoscere i rapporti con le organizzazioni delle parti sociali, nonchè capire se l'attività che svolgono gli operatori della prevenzione è tutta concentrata all'interno delle aziende o prende in considerazione anche – come recita la legge di riforma sanitaria – gli effetti sugli ambienti di vita, cioè il collegamento tra ambienti di vita e ambienti di lavoro. Vorremmo conoscere anche le esigenze dei presidi sanitari nelle aziende e i rapporti con le aziende sanitarie, e quanto potete dire in particolare circa i rapporti con le amministrazioni pubbliche, cioè se sono rapporti di collaborazione, in attuazione delle leggi. Vorremmo sapere in generale quali difficoltà e problemi si prospettano e si incontrano oggi.

Queste sono almeno le mie curiosità personali, cui poi si aggiungereanno quelle dei colleghi rispetto alle informazioni che ci potrà fornire la presidente Bodini, alla quale do subito la parola.

*BODINI.* Signor Presidente, ringrazio il Comitato per averci convocato e avverto che lascerò una piccola memoria scritta e una copia dell'ultimo numero della nostra rivista alla Presidenza. Fornirò comunque qualche informazione sull'associazione che presiedo, i cui soci sono ormai presenti in tutta Italia.

La Società nazionale operatori della prevenzione costituisce un'associazione di operatori pubblici della prevenzione, medici e tecnici, che lavorano nelle Unità sanitarie locali. Nasce nel 1977 come coordinamento degli operatori dei servizi territoriali di prevenzione, si formalizza come associazione nel 1985 e partecipa ad attività di altre associazioni. Nel suo statuto rientrano attività di promozione della rete dei servizi pubblici, attività di controllo, di informazione, di assistenza e di vigilanza, ma anche compiti di ricerca scientifica.

Per conoscenza del Comitato abbiamo portato del materiale prodotto in questi anni in vari settori dai servizi delle Unità sanitarie locali e pubblicato nella nostra rivista. Nel 1989 abbiamo collaborato con la Commissione parlamentare presieduta dal senatore Lama, alla quale il dottor D'Orsi in particolare ha partecipato per la stesura degli atti in qualità di rappresentante dell'associazione. Collaboriamo con la Consul-

ta interassociativa italiana per la prevenzione, con le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, abbiamo intrapreso molte iniziative in comune con la Cna ed altre associazioni artigiane, con le associazioni ambientali che si occupano anche di lavoro. Abbiamo inoltre collaborato con i magistrati, ad esempio con quelli del *pool* torinese, ed il dottor Dotti in particolare ha organizzato con il magistrato dott. Guariniello per molti anni una serie di incontri sistematici sui rapporti tra operatori della giustizia e operatori della prevenzione, per discutere tutti i temi relativi al passaggio della funzione di vigilanza alle Unità sanitarie locali ed in particolare l'applicazione del nuovo codice di procedura penale e del decreto legislativo n. 758 del 19 dicembre 1994, recante la revisione delle norme sanzionatorie. Questo confronto ha rappresentato per noi un momento importante e per alcuni aspetti risolutivo rispetto ad alcuni attriti tra organi di vigilanza e magistratura. Abbiamo infine collaborato con singoli parlamentari.

La nostra associazione ha aderenti in tutti i servizi della tutela della salute e della prevenzione nei luoghi di lavoro in Italia, anche se, in base ad una modifica del nostro statuto risalente ad alcuni anni fa, si occupa anche di altri aspetti come la prevenzione, la sanità pubblica e l'ambiente. Alcuni di noi vantano un'esperienza di quasi venticinque anni, risalente all'inizio degli anni '70, nei servizi territoriali del lavoro, prima comunali poi regionali, legati alla sanità.

Risponderò ora alla prima domanda del presidente Smuraglia sulle risorse, argomento sul quale interverranno successivamente i miei colleghi. Continuiamo a vivere in una condizione di investimento diseguale da parte dello Stato nelle regioni rispetto a questo settore - ed in proposito il dottor Longo ci darà testimonianza diretta di una delle situazioni più difficili, quella di una regione meridionale - anche se abbiamo chiesto ed ottenuto grande attenzione da parte del Ministro della sanità, onorevole Bindi, rispetto ad una ricognizione rapida dello stato della prevenzione in Italia attraverso un questionario semplice. Questi dati dovrebbero essere riferiti dal coordinamento delle regioni nel corso delle audizioni che questa Commissione ha già fissato.

Noi abbiamo fornito i nostri dati. Innanzi tutto, le risorse sono in diminuzione, tranne rare eccezioni. È evidentemente un problema sapere quanto le regioni spendono per operatori medici e tecnici, per risorse umane e formative, per sistemi informatici e tecnologici. Sicuramente siamo di gran lunga al di sotto del cinque per cento, ovvero della percentuale prevista da una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 1987 che già definiva questo importante aspetto. La macchina dello Stato, attraverso il Ministro della sanità, dovrebbe fornire dati più certi.

Sulla seconda questione, relativa alla conoscenza dei dati sugli infortuni e sulle malattie professionali, bisogna innanzitutto distinguere questi due fenomeni molto diversi. Il fenomeno infortunistico è conosciuto, i dati dell'Inail sono abbastanza attendibili, ciò che accade si viene a sapere. Non è vero che gli infortuni sono in aumento, ma sono in ogni caso troppi e ciò vale sia per il dato degli infortuni mortali che per il dato generale. Si registra sicuramente un aumento relativo in settori sempre più destrutturati in termini di rapporto di lavoro: nelle imprese di manutenzione; nei cantieri edili; nelle imprese di pulizie; nelle impre-

se di servizi, che impiegano manodopera extracomunitaria ai margini della legalità, dove evidentemente questo problema esiste. Ritengo quindi che la nostra collaborazione, per quanto di competenza, con l'ispettorato del lavoro sia essenziale. Ho portato una nota del Presidente della regione Lombardia, dalla quale provengo, che però è l'unica a non aver redatto un piano sanitario di definizione dei dipartimenti di prevenzione. È questo un dato interessante sul rapporto tra i servizi USL e l'ispettorato del lavoro.

Il fenomeno delle malattie professionali è invece un fenomeno essenzialmente nascosto: molte malattie professionali non vengono alla luce perchè non vengono diagnosticate come tali dai medici specialisti. Si tratta di malattie che colpiscono generalmente le persone non in età lavorativa ma nel periodo della pensione e quindi non ricadono sotto una sorveglianza sanitaria mirata nè all'interno delle aziende nè all'interno della nostra diretta attività di controllo. La sensibilizzazione dei medici generici e specialisti verso il fenomeno è abbastanza bassa e bisognerà sicuramente intervenire ancora per rendere diagnosticabili come professionali molte malattie, come ad esempio alcuni tumori.

Con il decreto legislativo n. 626 del 1994 viene molto ampliato anche il campo di tutela. In tal modo, grandi settori soprattutto della pubblica amministrazione entrano finalmente in un campo di tutela anche di tipo sanitario. È quindi prevedibile che vi sarà un aumento di diagnosi di malattie professionali non diagnosticate prima. A tal proposito, secondo me, non è giusto scegliere un indicatore degli infortuni parallelamente alle malattie professionali; gli infortuni devono assolutamente diminuire, così come le malattie professionali; vi sarà però un margine di tempo durante il quale le vecchie malattie saranno riportate alla luce attraverso funzioni di coordinamento, di professionalizzazione dei medici competenti, di informazione e di vigilanza.

Porto all'attenzione del Comitato (anche per darvi un'idea del nostro lavoro, non sempre facile) la grave pressione che l'ordine dei medici di Brescia sta esercitando nei confronti dei nostri colleghi che hanno funzioni di vigilanza nei confronti anche dei medici; l'ordine giudica non deontologicamente corretto che si richiamino i sanitari all'obbligo, ad esempio, di referto. Tale richiamo all'obbligo di referto delle malattie professionali viene quindi giudicato scorretto sul piano deontologico e professionale; di qui la proposta di ammonizione.

Un altro punto da prendere in considerazione è quello della conoscenza. Le cause di infortunio sono assolutamente note; gli infortuni particolarmente complessi, di cui non si capiscono le cause, penso siano veramente pochi. Ciò è dovuto anche al fatto che le «grandi» leggi del 1955-1956 sono ancora valide; però se, come accade, alcuni lavoratori ancora si infortunano nei cantieri o in situazioni «banali» (parola che potrebbe sembrare terribile ma che purtroppo è vera), vuol dire che tali leggi non sono applicate sufficientemente. Da questo punto di vista, quindi, le conoscenze ci sono; occorre che tutte le forze sociali, sindacali, imprenditoriali e anche della pubblica amministrazione, vengano messe in campo. Al riguardo, però, sussistono dei grossi problemi e lo spirito entusiastico con il quale abbiamo accolto l'invito del Comitato è dovuto anche alla possibilità di poter comunicare a voi le difficoltà che continuamente vengono

frapposte al nostro lavoro, che è un lavoro al servizio dello Stato e dei cittadini.

Una delle difficoltà, ad esempio, riguarda una delibera della regione Calabria che toglie la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria a tutti gli operatori laureati. Ciò vuol dire che i medici, gli ingegneri, i chimici, i biologi e altri non possono essere ufficiali di polizia giudiziaria, dando una lettura assolutamente indefinibile di un articolo del contratto, che non ha alcun senso; purtroppo però ha trovato consenso in un funzionario del Ministero della funzione pubblica, con il risultato che nessun operatore laureato in Calabria oggi è ufficiale di polizia giudiziaria. Su questo argomento è stata presentata un'interpellanza (ne abbiamo portato copia al Comitato dal momento che giudichiamo questo un evento molto grave) perchè se l'interpretazione assolutamente di parte e irresponsabile (prendendomi tutte le responsabilità di ciò che dico) da parte anche di questo funzionario rimanesse tale, si toglierebbero le possibilità e i mezzi per lavorare a tutti noi (medici, tecnici, ingegneri) che abbiamo la fortuna o la sfortuna di essere laureati nostro malgrado e che, avendo comunque qualche conoscenza in più di tipo tecnico e medico, siamo in grado di svolgere determinati compiti. Non essere ufficiali di polizia giudiziaria significa non poter accedere a luoghi o ad atti, non poter leggere le cartelle cliniche, non poter chiedere informazioni su persone, non poter fare in sostanza il nostro lavoro.

Ho voluto portare alla vostra attenzione questi piccoli esempi dal momento che ritengo il Comitato un qualcosa di vivo, che si basa su fatti e non solamente su articoli di giornale. Credo sia importante pensare a come poter risolvere, anche all'interno di questo importante gruppo di lavoro, le problematiche che ci impediscono praticamente di lavorare.

Vorrei ora affrontare la questione delle competenze. Uno dei nodi che per noi è assolutamente essenziale sciogliere è quello del conflitto di competenze fra Ministero del lavoro e previdenza sociale e Ministero della sanità. Noi operatori pubblici siamo collegati al sistema della sanità; i colleghi dell'ispettorato del lavoro, invece, con il sistema del Ministero del lavoro.

In base ai dati a mia conoscenza (riportati anche nell'inchiesta del sottosegretario senatore Pizzinato sullo stato dei servizi degli ispettorati del lavoro) viene evidenziato che si tratta di due settori contigui, ognuno dei quali però ha sviluppato in questi quindici anni delle competenze diverse: l'ispettorato del lavoro per quanto riguarda la previdenza, noi per quanto riguarda la prevenzione.

Una nota del presidente della nostra regione, dottor Formigoni, frutto anche degli incontri tra ispettorato del lavoro e regione, mette in evidenza che comunque, se ognuno sviluppasse fino in fondo il proprio ambito di competenza (cioè l'ispettorato i rapporti di lavoro, noi l'informazione, l'assistenza alla salute e la sicurezza), in una collaborazione sulle aree di maggior rischio, che sono appunto quelle dove ci sono più infortuni perchè i rapporti di lavoro sono precari e perchè i diritti sono negati, si otterrebbero risultati molto più positivi di questo continuo guerreggiare.

Noi (altri colleghi potranno precizarlo meglio di me) diamo un giudizio tendenzialmente negativo del lavoro svolto dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), dal momento che si



tratta di un settore dello Stato che non risponde mai di ciò che fa, di quanta gente ha a disposizione, delle risorse che vengono erogate, di quanto viene prodotto. Su tale argomento sono state presentate molte interpellanze nel corso sia di questa legislatura che della scorsa. Il risultato è che ognuno di noi, per fare il suo lavoro, deve documentarsi da solo su ogni direttiva comunitaria.

Un segnale estremamente importante, secondo noi, sarebbe l'auspicabile stesura di un testo unico in cui fosse chiarita sia la parte delle competenze delle regioni sia quella relativa all'aggiornamento tecnico. Ciò significa che la parte tecnica, quella che ci viene direttamente dalle direttive comunitarie in continua evoluzione, dovrebbe essere semplificata e resa effettiva con una sua applicazione rigorosa, definendo competenze e funzioni.

Per quanto riguarda i rapporti con le organizzazioni e con le parti sociali posso portare all'attenzione del Comitato sia l'esperienza fatta dall'associazione sia la mia esperienza di medico del lavoro che svolge la sua professione a Sesto S. Giovanni e in altri comuni dell'*hinterland* milanese da ventitrè anni.

Abbiamo aperto uno sportello informativo, soprattutto per le imprese, all'inizio del 1995 ed abbiamo prodotto schede di informazione per tutti i settori produttivi, che sono state poi distribuite gratuitamente nella nostra Usl a tutti gli imprenditori che ne facevano richiesta. Sono state distribuite circa quattromila copie per settore produttivo.

Forse, facendo una considerazione *a posteriori*, noi le abbiamo mandate troppo presto, cioè a metà del 1995; se le avessimo mandate nella notte di San Silvestro del 1996, forse sarebbero state lette con più attenzione. Comunque è stata una esperienza abbastanza positiva.

In moltissime Usl in tutta Italia sono stati aperti sportelli informativi, ai quali sono pervenute telefonate soprattutto di chi si proponeva in prima fila, cioè dei datori di lavoro. Per quanto riguarda quest'anno, se dovessimo fare una semplice statistica, possiamo dire che su 100 telefonate arrivate al servizio 95 sono di imprese che chiedono informazioni, schede e chiarimenti, il che è positivo; infatti, all'inizio della nostra attività (agli inizi degli anni '70) 95 telefonate su 100 erano di consigli di fabbrica. Io spererei che questo *trend* possa proseguire anche nel 1997 con maggiore equilibrio tra i soggetti.

Stiamo quindi investendo in formazione. Abbiamo prodotto con il sindacato lombardo un «Manuale per il delegato alla sicurezza», di cui faremo pervenire copia al Comitato, manuale che ha vinto il primo premio a Modena come miglior manuale di divulgazione scientifica e che serve per informare e formare l'altro soggetto estremamente importante, oltre al datore di lavoro, che è appunto il delegato alla sicurezza.

Per esperienza, più personale che altro, posso dire che i nuovi delegati alla sicurezza sono figure abbastanza diverse dal rappresentante classico del consiglio di fabbrica, in quanto sono meno politicizzate, ma con un livello culturale-formativo più alto, quindi persone maggiormente in grado di leggere, di studiare, di approfondire temi di tipo tecnico, che vedono questo impegno più come volontariato civile che di politica aziendale. Comunque è una grande occasione di incontro, secondo me, di tipo culturale-formativo; spero che ci possa essere in futuro una generazione di persone più informate.

Chiudo definitivamente su questo problema dell'informazione e della formazione dicendo che come associazione abbiamo scritto una lettera al vice presidente del Consiglio Veltroni (lettera pubblicata nella nostra rivista) e stiamo scrivendo anche al ministro Berlinguer - spero che anche il Comitato possa dimostrare interesse per un argomento del genere - sul tema dell'informazione pubblica circa il decreto legislativo n. 626 del 1994 di cui non abbiamo sentito mai parlare da parte della radio o della televisione, in pratica, se non in qualche trasmissione sporadica; mentre c'è una campagna pubblicitaria contro l'A.I.D.S. o altri fenomeni, di quelle realizzate dalla Presidenza del Consiglio nella forma della Pubblicità-progresso. Non esiste alcun sistema di divulgazione o di pubblicità in cui questo decreto legislativo venga presentato come un evento culturale e sociale importante e non soltanto come un obbligo per le imprese di spendere soldi. Questo potrebbe essere un mezzo per riprendere ed evidenziare l'argomento.

L'altra questione, da sottoporre al ministro Berlinguer, è quella della formazione, perchè comunque non esiste un'attenzione specifica alla formazione dei tecnici, non esiste una formazione alla sicurezza in alcun livello della scuola. Il carattere «italico» è tale per cui ognuno sul luogo del lavoro non è assolutamente abituato a rispettare regole che, fra l'altro, non gli vengono insegnate da nessuno. È vero che nel decreto legislativo n. 626 del 1994 sono inseriti tanti argomenti, però andando avanti con l'età il lavoratore fatica ad adottare certi comportamenti. Dico forse banalità, ma credo che occorre lavorare soprattutto sulle future generazioni a livello di formazione.

PRESIDENTE. Ho un'ultima curiosità. Mi piacerebbe conoscere lo svolgimento del mercoledì tipo dell'operatore della prevenzione, cioè del giorno qualsiasi della settimana, per capire com'è programmata la sua attività. Mi interessa sapere cioè se egli si muove su impulso, se c'è una programmazione di base sulla quale poi si intersecano le emergenze o altro.

LONGO. Nella nostra attività i mercoledì probabilmente sono molto diversi. Diciamo che la nostra giornata tipo è influenzata appunto dalla posizione geografica; questo è un elemento che andiamo segnalando da tempo, cioè quello di una diseguale distribuzione di risorse e quindi anche di operatività. È chiaro che in relazione ai mezzi a disposizione possiamo programmare o meno la nostra attività. Ci piace programmare un'attività di iniziativa del servizio, perchè ciò significa andare al di là dei semplici *inputs*, dell'esposto, della segnalazione, del magistrato che ci chiama, dell'azienda, del sindacato, del vicino che si lamenta del rumore o del fumo che proviene da una determinata attività.

Noi abbiamo fatto affermare, anche con tutto il lavoro di questi anni, una parte importante della nostra attività che è l'attività d'iniziativa, programmata, per comparti produttivi, in cui si cerca di esaminare le problematiche di rischio non subendole in relazione all'infortunio grave accaduto in un determinato settore, ma cercando anche di relazionarsi con il mondo dell'impresa e del lavoro circa le possibilità di bonifica e le soluzioni possibili. Una delle nostre battaglie a livello nazionale è proprio quella di proporre, appunto, le soluzioni possibili per le imprese.

Su questo crediamo, se potremo svolgere questo tipo di attività, di poter realizzare un servizio civile per il mondo del lavoro e per il mondo dell'impresa.

In questo momento, in particolare, per l'applicazione del decreto legislativo n. 626 il mondo dei consulenti si rivolge soprattutto alla nostra esperienza di anni, nel settore dell'edilizia, nel settore calzaturiero, in quello della plastica, del legno e così via, che ha stimolato l'individuazione di soluzioni possibili.

Credo che fare prevenzione sia qualcosa di più, che sia questa la scommessa non ancora vinta della riforma sanitaria, su cui crediamo che anche il nuovo profilo dell'organizzazione previsto dal decreto legislativo n. 502 del 1992, ribadito dal decreto legislativo n. 517 del 1993, debba concentrarsi. Con il dipartimento di prevenzione alcuni elementi positivi si sono andati sviluppando nel corso di questi anni, poichè il dipartimento come modello organizzativo, e al suo interno il servizio di prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro, costituisce per la prima volta quella che, con una espressione forse banale ma più volte utilizzata, possiamo chiamare la «casa comune della prevenzione». All'interno di questa ci sono i veterinari, gli operatori dell'igiene pubblica, gli operatori della sicurezza del lavoro e della prevenzione, che è qualcosa di più della semplice vigilanza, che comunque pure è importante (anzi in alcuni casi è un atto obbligato). Noi crediamo al mandato istituzionale di fare prevenzione, che è compito molto più difficile rispetto alla vigilanza. Infatti, coordinare dei vigili o degli ispettori è molto più semplice rispetto allo sviluppo di una attività prevenzionale.

Come dicevo, il nostro mercoledì tipo è fortemente influenzato dalle risorse. Abbiamo, ad esempio, effettuato una ricognizione ( pubblicata anche sull'ultimo numero della nostra rivista) sullo stato di attuazione dei dipartimenti di prevenzione in Italia; certamente sono stati compiuti molti passi in avanti rispetto al passato, ma in una situazione di carenza di risorse, perchè il modello aziendalistico oggi fa stringere molto la cinghia agli operatori della prevenzione, che tradizionalmente vengono poi marginalizzati dalle problematiche degli ospedali.

Occorre però prestare attenzione ad una peculiarità della nostra realtà: mentre la sanità pubblica ha oggi un possibile e legittimo concorrente nel privato, il nostro mandato prevenzionale e di controllo è di esclusiva pertinenza del servizio pubblico.

Nell'esercizio delle nostre funzioni non abbiamo oggi un legittimo concorrente privato, ragione per cui risentiamo moltissimo della situazione di costrizione economica che stiamo vivendo e dei vincoli di attribuzione delle risorse.

PRESIDENTE. Se doveste compiere una verifica nell'ipotizzato mercoledì mattina, disporreste degli strumenti necessari?

LONGO. Le situazioni anche in questo caso sono estremamente diversificate: ad esempio il mio servizio, che svolge attività di protezione e di vigilanza su dodici comuni, ha a disposizione un solo automezzo; una parte dei nostri operatori deve pertanto utilizzare un mezzo proprio.

Abbiamo un *personal computer* del 1989 sul quale è impensabile utilizzare qualche nuovo programma, sebbene operiamo in una realtà in

cui i sistemi informatici sono rilevanti anche ai fini della programmazione dell'attività. Pensate che alla fine dell'anno ci sono pervenute ben 5.000 comunicazioni, che i datori di lavoro dovevano effettuare in ottemperanza a quanto previsto dagli articoli 8 e 10 del decreto legislativo n. 626 del 1994, relative alla nomina dei responsabili dei servizi di prevenzione e protezione; abbiamo tentato e stiamo cercando tuttora di informatizzare questi dati, di costituire un'anagrafe informatica per analizzarli. Si tratta infatti di dati molto concreti, mentre lavoriamo da anni su mappe di rischio molto grezze. Parlando della mia realtà, i colleghi di Torino potranno dire forse qualcosa di diverso, sempre in tema di strumenti di lavoro posso rispondere che in tutto il servizio disponiamo di due soli *personal computer*, sui quali lavorano dodici persone.

Siamo in una situazione difficile; il discorso vale soprattutto per la realtà meridionale, ma può essere ormai generalizzato nel senso che è possibile parlare di un Sud che risale verso il Nord, ma anche in alcuni casi di un Nord che scende verso il Sud. Ci troviamo in una situazione maggiormente omogenea dal punto di vista delle professionalità. La nostra associazione opera come elemento di congiunzione tra le varie esperienze che si sviluppano sul territorio; credo tuttavia che il depauperamento delle risorse materiali ed umane stia investendo purtroppo anche le realtà centro-settentrionali, dove questi servizi erano tradizionalmente più presenti.

*BODINI.* A proposito del quesito posto dal presidente Smuraglia, vorrei dire che il già citato questionario dovrebbe fornire il quadro non solo delle risorse umane, ma anche di quelle tecniche.

*STELLUTI.* Vorrei formulare delle domande che non vorrei risultassero eccessivamente provocatorie: sono il frutto di curiosità ovvero di un'esigenza di conoscenza. Chiedo innanzitutto che tipo di rapporto si instaura tra il medico del Servizio sanitario ed il medico competente, laddove è previsto, all'interno delle aziende.

La seconda domanda riguarda il rapporto con le imprese. Avevo forse il pregiudizio che le imprese considerassero il Servizio sanitario agli effetti della sicurezza quasi come un ispettore. Molto sinteticamente ritengo che, nello spirito e nella logica del decreto legislativo n. 626, i rapporti dovrebbero essere improntati alla collaborazione. Vorrei sapere: com'è questo rapporto, allo stato dei fatti, in base alla vostra esperienza?

Domando in terzo luogo se considerate sufficiente la preparazione professionale dei medici delle Usl destinati a svolgere la funzione d'intervento sulla sicurezza, se il Ministero della sanità si è preoccupato di preparare anche professionalmente il personale addetto a tale funzione, oppure se questa preparazione è frutto di una vocazione personale dei medici ivi operanti che si sono, per così dire, autoformati sostanzialmente in base ai propri interessi. Vorrei capire se tali questioni sono affrontate in modo sistematico dal Ministero della sanità o se sono lasciate alla libera iniziativa del medico operante all'interno del settore.

*PELELLA.* Signor Presidente, vorrei sapere se il conflitto di competenza, non so quanto ampio, tra il Ministero del lavoro e quello della sa-

nità, cui si è fatto riferimento, nasce dalla mancanza di una precisa definizione dei rispettivi ambiti e delle funzioni, oppure il problema risiede anche nella mancanza di un coordinamento, pur tenendo conto delle diverse competenze e funzioni del Ministero del lavoro e del Ministero della sanità.

STRAMBI. Sono convinto che l'audizione odierna abbia un significato particolare rispetto ad uno dei nodi conoscitivi fondamentali della nostra indagine. Formulerò una domanda in modo sintetico, ma spero sufficientemente chiaro, tanto da rischiare la rozzezza: qual è lo stato di attuazione del decreto legislativo n. 626 dal vostro specifico punto di vista? Riprendendo in parte un'osservazione dell'onorevole Stelluti, questo provvedimento impone o presuppone una modifica dell'impianto culturale nell'approccio al problema. Chiedo a voi che avete un'esperienza più o meno venticinquennale se, rispetto alla situazione precedente, qualcosa è cambiato ed in che termini; perchè questo è il nostro problema. Da questo punto di vista: ci sono dei «nervi scoperti», degli ostacoli e, se del caso, dei progressi?

Vorrei poi tornare su una questione già sollevata e affrontata in questa sede: considerate il problema delle risorse *conditio sine qua non* per un approccio al problema che dia dei risultati?

A proposito di possibili aggiustamenti legislativi, non credo che il decreto legislativo n. 626 possa essere modificato in quanto ha dato attuazione, seppur tardivamente, alla direttiva Cee n. 391 del 1989. Questo *corpus* normativo presenta tuttavia dei problemi che costituiscono il cuore della questione che ci interessa. Vorrei sapere, rispetto alla vostra esperienza precedente, dove e in quali termini si sono determinate modificazioni significative e per approdare a quale esito. La domanda è un po' troppo sintetica, ma spero - nella sua rozzezza - sufficientemente precisa.

MONTAGNINO. Non so se sono riuscito a cogliere il senso delle dichiarazioni della presidente Bodini. Ho compreso però che, per un intervento che necessita di grande professionalità e grande sensibilità, probabilmente ci sono strumenti o organizzazioni tali da farlo diventare una sorta di volontariato, diventando voi - in qualche caso - quasi degli esploratori o dei pionieri.

Vorrei portare alla vostra attenzione un problema. Credo che la prevenzione nel nostro paese sia ossequiata ma scarsamente praticata. Ci sono delle volontà, non so se politiche o amministrative, a fronte delle quali voi dovete portare avanti un lavoro in condizioni certamente difficili. Tra queste difficoltà vi è quella delle risorse. Se sono limitate (io so, come del resto voi, che viviamo un momento in cui non vi è larghezza di risorse) si tratta di capire se lo sono perchè obiettivamente non è possibile effettuare interventi finanziari in questo settore, o perchè vi è una scarsa sensibilità. Vorrei sapere, cioè, se chi dovrebbe garantire, attraverso voi, la prevenzione non determina le condizioni perchè essa venga resa effettiva e se ci sono resistenze da parte della burocrazia delle aziende sanitarie che vi impediscono di svolgere il vostro ruolo con i necessari approfondimenti e strumenti, oltre che con le necessarie risorse finanziarie.

Vi è poi (probabilmente saranno resi noti i dati a tal proposito) il problema degli organici di questo servizio. Occorre verificare se nel nostro paese vi è - anche in questo caso - una sorta di «macchia di leopardo», ossia se vi sono aree in cui questi servizi sono compiutamente organizzati con organici adeguati e altre dove non lo sono, e se questo dipende sempre da differenti volontà e sensibilità o dalla mancanza di risorse finanziarie.

DE LUCA Anna Maria. Signor Presidente, vorrei porre tre domande.

La prima riguarda gli infortuni. Lei ha parlato di numerose situazioni di rischio nei cantieri dove vengono impiegati extracomunitari, anche ai margini ovviamente della legalità. Volevo sapere cosa pensavate di fare, anche compatibilmente con le vostre possibilità (a volte volere non è potere), per arginare tali fenomeni.

Per quanto riguarda le risorse ho preso nota di quanto lei ha detto rispetto ai dati della prevenzione da voi raccolti con molta difficoltà. Se non vi pervengono con facilità ci saranno, a parte ovviamente problemi economici, delle resistenze o delle oggettive difficoltà. Se ci sono, di che tipo sono? E come pensate di comportarvi?

L'ultima domanda attiene alle malattie professionali. Lei ha detto che spesso non vengono alla luce perchè magari si scoprono solamente quando il lavoratore non presta più servizio o comunque quando è pensionato. Però oggi, con la nuova normativa, sappiamo che ci deve essere una valutazione dei rischi e che ci sono dei responsabili. Credo che tale situazione ci debba far guardare al futuro con più rosee speranze; ma sarà sufficiente?

COLOMBO Paolo. Signor Presidente, anch'io vorrei dei chiarimenti, o meglio vorrei conoscere la precisa l'opinione della Snop rispetto a due ordini di problemi.

Il primo, già messo in evidenza in altri interventi, riguarda l'impianto normativo. Mi chiedo se sia adeguato, se viene applicata la normativa nel suo complesso e se è possibile individuare già ora quali sono gli aspetti di problematicità nell'applicazione della stessa, proprio per finalizzare questo sforzo a un effettivo aumento della sicurezza e dell'igiene sul luogo di lavoro e non tanto al semplice adempimento burocratico-formale, che non comporta poi adeguamenti e miglioramenti dei livelli di sicurezza. Questo tipo di esigenza è stata messa in luce anche dalla dottoressa Bodini nel corso del suo intervento, quando ha parlato della necessità di un testo unico per garantire comunque una omogeneità ed un raccordo di tutte le norme che riguardano tale settore.

Il secondo ordine di problemi attiene al rapporto tra gli enti pubblici che sono coinvolti in questa attività di prevenzione, formazione, analisi del rischio e controllo. Noi abbiamo assistito alle audizioni dei rappresentanti dell'Inail, dell'Ispesl ed ora della vostra società ed il motivo ricorrente in tutte le audizioni è stato innanzi tutto quello della inadeguatezza delle risorse finanziarie e quindi la necessità di un loro aumento. Altro motivo ricorrente è quello del rapporto tra gli enti e la necessità di un coordinamento, di una individuazione delle responsabilità, dei ruoli e dei compiti per evitare tutti i problemi connessi.

Quindi, chiedo quali potrebbero essere le soluzioni per uscire da questa mancanza di chiarezza e per evitare sprechi di risorse; perchè se ci sono inefficienze, duplicazioni di funzioni e così via, il problema non è tanto l'aumento di organici o il loro potenziamento, quanto quello dell'efficienza e quindi, a parità di risorse, di ottenere migliori risultati.

PRESIDENTE. Vorrei svolgere due piccole considerazioni finali.

Mi è sembrato di cogliere un giudizio non proprio esaltante sull'Ispesl. Vorrei sapere cosa vi aspettate da questo istituto e come desidereste si organizzasse.

Seconda considerazione: nella vostra attività, che è anche di vigilanza oltre che di prevenzione, quali sono i rapporti con la magistratura?

*BODINI.* Ci sarebbero molti argomenti da sviluppare sulle varie domande formulate.

Voglio rispondere all'onorevole Strambi in merito allo stato attuativo del decreto legislativo n. 626. Nella nota che abbiamo lasciato alla segreteria del Comitato noi auspichiamo comunque che si sviluppi anche questo discorso della semplificazione formale. Valutando le domande che ci sono state poste in questo anno e mezzo di attività dello sportello telefonico, dobbiamo dire che il più delle volte erano domande su aspetti formali, volte a sapere come o a chi scrivere, cioè aspetti veramente irrilevanti sul piano dei contenuti, con grandi perdite di tempo; salvo poi non accorgersi che nella norma erano previsti adempimenti importanti. Due aspetti, ad esempio, non erano contemplati, essendo la normativa basata soprattutto sulla forma: cioè la necessità di indicare nella comunicazione il tipo di attività e il numero di addetti. Questi dati non vengono riportati quasi mai nelle comunicazioni.

Peraltro, sempre ragionando *a posteriori*, ci si chiede come mai devono effettuare le comunicazioni anche negozi o attività commerciali che sono irrilevanti sul piano del rischio e nei cui confronti forse l'obbligo potrebbe limitarsi alla messa a norma del loro impianto elettrico e basta. Questo però lo possiamo dire *a posteriori*, perchè questi comunque hanno l'obbligo di inviare la comunicazione, e noi siamo sepolti da tante carte inutili.

Abbiamo quindi una serie di aziende conosciute prima come adesso, mentre invece c'è una serie di aziende che non erano conosciute prima, non lo sono tuttora e, però, non hanno alcun obbligo di comunicare quanti sono i dipendenti e che tipo di attività svolgono, per cui siamo costretti a chiedere questa informazione in un momento successivo.

Registriamo quindi un eccesso di formalismo privo di contenuto pratico. Le domande formulate (anche su «Il Sole-24 Ore» o su «Italia Oggi») riguardano molto la forma e poco i contenuti. Credo invece che il segnale da dare è che nessuno di noi (almeno io personalmente) si è concentrato su questi aspetti formali; non ci si deve dedicare troppo al controllo della data della spedizione postale, di altre date o di aspetti del genere, occorre tener presente che tutto questo non rientra nello spirito della legge, mentre invece vi rientra un vero e proprio cambiamento di mentalità.

L'altro nodo che emerge, pur in questa situazione di miglioramento sicuramente in atto, è quello della totale «barbarie» dei consulenti: non c'è alcun sistema di calmieramento di prezzi o di controllo dell'etica, per cui chi prima era un consulente poco serio lo è ancora e lo sarà anche dopo, mentre chi non lo era prima non lo è adesso e non lo sarà in futuro. Inverò al Comitato (a noi sono arrivate, ma potevano anche non pervenirci) delle comunicazioni, circa alcune valutazioni di rischio in aziende edili, che sono esattamente identiche: ognuna è composta da due pagine compilate in osservanza delle disposizioni di sicurezza in tema di edilizia, con l'elenco delle persone e dei rischi, quindi in pratica con la fotocopia della normativa. Poi c'è un capitolo intitolato «Il benessere dei lavoratori» e in ognuna di queste comunicazioni si conclude sostenendo in pratica che non c'è bisogno del medico competente. Questo capitolo è in pratica così concepito: il lavoratore edile è un lavoratore libero e felice, una figura tipo «Bambi sul ponteggio», respira aria pura e non è esposto quindi ad alcun rischio; la segretaria non sta quattro ore consecutive davanti al terminale e quindi la conclusione è che quei lavoratori non hanno bisogno del medico competente. Al di là dell'aspetto folcloristico, vi è un aspetto drammatico perchè i lavoratori edili entrano tardivamente in un quadro di sorveglianza sanitaria. E puntualmente, ogni volta che si effettuano visite mediche, emergono malattie professionali (ipoacusie, broncopatie o altre) vecchie, antiche. Si tratta di un mondo «pesante» non realmente dal punto di vista degli infortuni ma anche delle malattie professionali.

Un consulente oggi come oggi può tranquillamente scrivere un documento del genere, però è veramente drammatica l'idea che una ditta mandi a noi una comunicazione così formulata, peraltro non dovuta.

Questo è un esempio eclatante, anche se ce ne sono altri positivi. Noi rimproveriamo all'Ispesl da molti anni che, pur avendo tutte le risorse umane e tecnologiche che lo Stato gli ha fornito, dovendo predisporre una banca dati sulle soluzioni da sei o sette anni, non ha provveduto. Noi gli avevamo detto che le informazioni sulle soluzioni dovevano essere acquisite non solo da noi, ma dal mondo delle imprese che pubblica una serie di riviste di settore. Io, che vivo in una zona siderurgica, a mio tempo andavo al Politecnico a consultare la rivista di metallurgia per riuscire a capire quel mondo; il discorso vale per tutti i settori. Dall'ascensorista al parrucchiere, ogni settore pubblica una rivista in cui si prospettano delle soluzioni generali, di innovazione tecnologica, di materiali nuovi eccetera. Quindi, già sei o sette anni fa l'Ispesl avrebbe dovuto acquisire queste riviste, leggerle, censirle, recepire delle soluzioni, metterle in rete e rimetterle in circolazione rendendole disponibili. Gli operatori dell'Ispesl hanno fatto trascorrere sette anni, facendosi inviare settanta soluzioni da settanta servizi come il nostro e basta. Questa credo sia una operazione assurda e inefficiente sul piano dei contenuti. Oggi qualsiasi impresa, qualsiasi servizio, qualsiasi lavoratore o sindacato potrebbe, con riferimento al proprio settore, sapere quali sono le soluzioni possibili schiacciando soltanto qualche tasto di un *computer*.

Questa è un'attività che andrà svolta, ma in modo attivo, chiedendo ad ogni settore d'impresa di mettere in rete quello che già c'è di pubblicato sulle riviste in materia. Siccome le riviste sono centinaia, nessuno



di noi avrà mai il tempo di leggerle, se non in casi particolari. Se ad esempio si deve affrontare il discorso della prevenzione nel settore della lavorazione del legno, probabilmente si può comprare la rivista specializzata ed esaminarla, ma non è questo lavoro che ci compete. Ci sono delle problematiche che si potrebbero risolvere con costi veramente molto bassi e risultati molto soddisfacenti per tutti i soggetti pubblici e privati.

*DOTTI.* Appartengo ad un servizio della Usl di Torino e voglio dare alcune risposte specifiche a domande puntuali. La prima riguarda il rapporto tra noi e i nostri colleghi nelle aziende, che va collegato con la seconda domanda, quella circa il rapporto tra noi e le imprese.

Prima di tutto, bisogna distinguere tra imprese e imprese. Lavorando a Torino ho rapporti con grandi e grandissime imprese e con piccole e piccolissime imprese; ho quindi rapporti con servizi sanitari aziendali molto grandi, strutturati e competenti e con quei colleghi consulenti del lavoro di cui parlava la dottoressa Bodini, che sono i medici competenti. Ebbene, si può registrare un livello di qualità molto vario e anche dei livelli d'interesse molto diversi in questo campo.

Per esempio, un servizio sanitario, o anche un servizio di prevenzione e protezione aziendale, che abbia una concezione «budgetaria» del lavoro avrà interesse a svolgere meno attività inutili e più investimenti, mentre un collega libero professionista che viene pagato a prestazioni tendenzialmente ha più interesse, ad esempio, a che venga mantenuta l'attuale normativa sulla sorveglianza sanitaria che - come sapete - è una normativa vecchia di 40 anni e che, con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 1956, è una delle più obsolete e meno funzionali. Il nostro problema consiste fondamentalmente nell'intervenire su entrambi i livelli di operatori per cercare di riportare a razionalità ed attualità le varie situazioni.

Nelle note consegnate alla Presidenza abbiamo indicato che quando si parla di un testo unico della normativa sulla prevenzione negli ambienti di lavoro, bisogna tener presente che un conto sono le regole del gioco - per intenderci le disposizioni generali del titolo primo del decreto legislativo n. 626 del 1994 e la direttiva comunitaria n. 321 del 1989 sul funzionamento dei rapporti all'interno delle aziende e sui processi di prevenzione - e un conto sono le norme tecniche di settore, che in alcuni casi cambiano ogni pochi anni. Mentre noi operiamo sulla base di norme in vigore da trenta o quarant'anni, le norme tecniche pubblicate oggi possono non essere più valide domani. Il Coordinamento delle regioni e delle province autonome della prevenzione sta discutendo attualmente il problema dei flussi informativi previsti dal decreto legislativo n. 626 del 1994 sui quali l'Ispesl sta sollecitando un nostro parere. Siamo scandalizzati per il fatto di non avere ancora a disposizione il sistema informativo previsto dal decreto legislativo n. 277 del 1991. Non è possibile continuare a proporre tecnologie e sistemi informativi nuovi quando non sono stati realizzati neanche quelli che dovrebbero funzionare da cinque o sei anni.

Alla domanda sulla preparazione dei medici dei nostri servizi rispondo che in generale sono abbastanza qualificati, anche se abbiamo in cantiere la grossa questione della preparazione dei tecnici dei nostri

servizi. Recentemente il Ministero della sanità, di concerto con il Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, ha elaborato un profilo professionale indistinto del tecnico della prevenzione, che dovrebbe occuparsi un po' di tutto, dal settore veterinario a quello dell'igiene, dalla sicurezza del lavoro agli alimenti. Sto lavorando in collaborazione con il Politecnico di Torino per disegnare un profilo professionale necessariamente esclusivo per l'ambiente e il lavoro; il tecnico diplomato o l'universitario di ingegneria, che uscirà da quei corsi, di alimenti e di veterinaria saprà sicuramente molto poco. Da questo punto di vista è auspicabile un'iniziativa legislativa che identifichi in modo preciso il profilo e le competenze del tecnico della prevenzione in ambiente di lavoro.

Alla domanda relativa ai rapporti con la magistratura rispondo che in questi anni la magistratura ha sicuramente coperto ampi spazi lasciati liberi dall'iniziativa della pubblica amministrazione, muovendosi soprattutto sul terreno del risarcimento delle vittime; iniziativa per la quale non può che avere il nostro sostegno. Va affrontato sicuramente il grande problema legato al rapporto esistente tra sanzione penale e bonifica perchè il decreto legislativo n. 758 del 1994 sulle sanzioni amministrative rappresenta sicuramente un modo corretto per impostare i rapporti tra il diritto alla tutela, quindi la responsabilità penale, e la bonifica operativa. Bisogna sicuramente conservare, e stiamo facendo uno sforzo in tal senso, la funzione di assistenza, come definita nel documento delle regioni, ovvero la funzione di prevenzione e progettazione della bonifica tecnica, all'interno dei servizi di prevenzione. Il lavoro per comparti, il lavoro - come diceva la dottoressa Bodini - per soluzioni, da diffondere a titolo informativo agli utenti, deve essere legato alla stessa funzione di prevenzione. È inconcepibile che esista una figura che svolge solo compiti di vigilanza ed una figura che si occupa solo di consulenza, che è sicuramente un'attività di pertinenza delle imprese e del servizio di consulenza, in cui la pubblica amministrazione può avere una funzione culturale e calmieratrice, ma non una funzione operativa. Proprio perchè la funzione di vigilanza e di controllo ci porta a conoscere la realtà in tutti i suoi dettagli possiamo fornire al mondo delle imprese assistenza sul modo con cui affrontare i problemi. Proprio l'anno scorso ci siamo impegnati nella formazione degli operatori dei servizi aziendali e dei datori di lavoro che volevano assumere le funzioni di responsabili della prevenzione con grande disponibilità ed attenzione. In sintesi andrà ripresa l'esperienza della cosiddetta Commissione Lama che aveva posto tre obiettivi. Attualmente con il decreto legislativo n. 626 del 1994 è in cantiere la soluzione legislativa, mentre gli altri due obiettivi vanno messi ancora in studio.

*D'ORSI.* Signor Presidente, lavoro in una Usl romana e ho seguito a suo tempo i lavori della Commissione Lama. Sono passati molti anni dal 1989 e tuttavia oggi stiamo parlando degli stessi tre punti critici (risorse, rapporti istituzionali e normativa) individuati da quella Commissione.

Diciamo pure che per quanto riguarda le risorse la situazione di disseguaglianza sul territorio, più o meno, non è cambiata. Penso che vi abbiamo dimostrato che i nodi relativi ai rapporti istituzionali sono, se

possibile, peggiorati. Lo scenario relativo alla normativa ha invece sicuramente registrato un cambiamento, non per volontà del nostro paese ma perchè abbiamo dovuto recepire la direttiva comunitaria n. 391 del 1989. Mentre veniva emanata questa direttiva la Commissione Lama individuava alcuni dei «nervi scoperti» nella legislazione. Il problema fondamentale che sottendeva la carenza legislativa risiedeva nel fatto che il nostro era un impianto basato sul binomio controllore-controllato: l'impresa aveva la funzione di controllato e, se poteva, evadeva i controlli, i lavoratori erano creditori di sicurezza ma soggetti passivi della normativa. La legge era ancora impostata in questi termini: lo Stato era il carabiniere che doveva inseguire ovunque un numero sterminato di imprese con una sproporzione tra risorse e compiti che costituiva un ostacolo assolutamente insormontabile.

Con il decreto legislativo n. 626 del 1994 si è cercato di delineare uno scenario con più soggetti: lavoratori con diritti veri e propri, sanciti per legge, ed imprese con un ruolo da protagoniste rispetto alla problematica della sicurezza e della prevenzione, considerata troppo ampia per poter essere risolta soltanto dallo Stato. È prematuro un giudizio sull'entità dei cambiamenti; ma comunque la normativa ha creato un quadro in cui agiscono più soggetti, tra cui le figure dei consulenti delle aziende e gli stessi vecchi addetti alla sicurezza, divenuti oggi responsabili del servizio di protezione e di prevenzione, che hanno ben altra voce all'interno delle aziende. Sicuramente la situazione è cambiata e, come ha detto la dottoressa Bodini, è il mercato che sta governando questo processo: esiste una grande diversità di onorari e di competenze. Mentre la figura del medico ha richiesto una specializzazione, quella del tecnico è una figura che può essere assunta da chiunque possa offrire sul mercato questo tipo di servizio.

Il nostro ruolo è e rimane non quello di prestare consulenza ma, bene o male, di riscontrare la violazione e comminare una sanzione, senza la quale l'impianto crollerebbe. Invero non si tratta soltanto di questo tipo di funzione, dal momento che sono due le funzioni fondamentali che ci vengono richieste: la prima (qui rientriamo nel discorso del rapporto tra medico della Usl e medico competente), è una funzione di nodo sul territorio, nel senso che i soggetti, le imprese, i medici competenti e i tecnici della sicurezza devono avere un punto di riferimento che permetta loro di trovare un'indicazione al fine di tradurre ed interpretare una normativa e di avere risposte ai loro problemi. Questa è la cosiddetta funzione di assistenza, che è sancita dalla normativa e rimane nel nostro ambito di competenza, perchè (e veniamo alla seconda funzione fondamentale) quello che dovremmo riuscire a garantire - al fine di supplire ad una delle carenze che si avvertono - è la certezza del diritto. Il problema non attiene soltanto all'ipotesi di una impresa che voglia sfuggire la normativa, quanto alla situazione di incertezza in cui si viene a trovare l'impresa che voglia mettersi in regola, praticare la prevenzione e adeguarsi alle indicazioni normative; incertezza che nessuno le chiarisce. Anzi, la situazione attuale evidenzia che sono tante le persone, animate da spiriti e intenti diversi, che hanno la possibilità di effettuare una vigilanza su quella impresa, dando ognuna una sua lettura della normativa e chiedendo adempimenti differenti. La situazione del rapporto tra le istituzioni è quindi quella della presenza di una pluralità di

soggetti che si muovono sul territorio, spesso con pari poteri, con competenze che si sovrappongono le une con le altre, dando alla fine all'interlocutore un senso di incertezza.

A proposito invece degli aspetti legislativi del decreto legislativo n. 626 del 1994, ritengo si tratti di un'occasione non ancora persa per ridisegnare complessivamente la normativa. Il primo punto critico è la coesistenza delle varie direttive comunitarie, che stiamo recependo, con il precedente impianto normativo. Un esempio per tutti è quello - già sottolineato dal collega - sulla sorveglianza sanitaria. In tutti gli articoli sul medico competente non c'è stato il coraggio di svecchiare la tabella inserita all'interno del decreto del Presidente della Repubblica del 1956, n. 303, che evidenzia tra gli obblighi quello della visita medica settimanale per i soffiatori che si scambiano le canne per lavorare il vetro. Vi sono altre amenità di questo genere che non sono altro che norme tuttora in vigore nel nostro paese.

Passando ad affrontare un'altra questione, non si può non rilevare che sicuramente nella normativa il peso degli adempimenti formali, relativi soprattutto alle piccole aziende, è eccessivo a fronte anche della scarsità del contenuto di informazioni che si ottiene. Cito un esempio classico: il numero di addetti di un'impresa. Al momento devo gestire circa ottomila dichiarazioni finora pervenute sulla nomina del responsabile del servizio prevenzione e protezione e non ho informazioni sul numero di addetti di tante aziende che non conoscevo.

Per quanto riguarda il problema del conflitto di competenza ritengo vi siano tre livelli da chiarire in proposito. Nel 1989 si è posto il problema del conflitto di competenza tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero della sanità, all'epoca evidenziato dalla circostanza che il primo Ministero discuteva, in sede comunitaria, la normativa sulla sicurezza e l'igiene del lavoro che poi il Ministero della sanità avrebbe dovuto amministrare. Già in principio si trattava perciò di una situazione per certi aspetti anomala e che non è stata risolta.

Il secondo livello evidenzia l'esistenza di un conflitto di competenza anche tra Stato e regioni; è necessario cioè decidere se questa è materia dello Stato o delle regioni, di cui noi facciamo parte. Posso sottolineare che nel campo della formazione degli operatori il Ministero della sanità ha fatto poco o niente; ci sono state solo alcune iniziative da parte dell'IspeSl e dell'Istituto superiore della sanità. La formazione in realtà è stata realizzata dalle regioni (almeno dal Lazio in su) con un piano anche abbastanza sviluppato.

Il terzo livello, quello finale, riguarda il conflitto di competenza per quanto concerne le strutture operative. In questo caso si può affrontare il discorso sulle risorse che mette in evidenza un paradosso, ossia che da una parte le risorse sono carenti per tutti e dall'altra vi è una ridondanza, nel senso che a volte le stesse attività vengono svolte da più persone appartenenti ad enti diversi. Il decreto legislativo n. 626 del 1994 ha scatenato grandi appetiti. Io posso dire che un giorno sì e uno no (anche il mercoledì) l'ufficio dei vigili urbani di una delle circoscrizioni dove opero, avendo costituito un nucleo in base al decreto legislativo n. 626, effettua una ronda, inviandoci poi delle denunce di cui faremmo volentieri a meno; preferiremmo

infatti effettuare insieme una programmazione più produttiva, piuttosto che affrontare segnalazioni occasionali e spesso incomplete.

Tornando al discorso del lavoro nero accennato in precedenza, riteniamo da tempo che la funzione dell'Ispettorato del lavoro sia propedeutica alla nostra, nel senso che è difficile per noi fare prevenzione in una situazione in cui, appunto, esiste lavoro nero e clandestino. Noi non riusciamo a scoprire ciò che realmente accade; riusciamo solamente ad intervenire un momento dopo, quando ormai tutta una serie di eventi si è realizzata, grazie ad una segnalazione da parte del lavoratore stesso o grazie all'esistenza di un progetto che in qualche modo compare negli archivi o che rientra nei flussi informativi che riusciamo a raggiungere; è questo di solito il meccanismo. Se l'ispettorato del lavoro si limitasse a svolgere il proprio compito piuttosto che interessarsi al nostro, e viceversa, sicuramente ci potrebbe essere un concorso di forze da parte dell'amministrazione dello Stato per raggiungere l'obiettivo più efficacemente.

L'ultimo argomento che voglio affrontare riguarda il giudizio sull'Ispesl. Tale giudizio non può essere che pessimo (lo dico con calore usando un aggettivo forte, anche se sono un rappresentante delle regioni in seno al comitato tecnico scientifico), perchè secondo me svolge dei compiti periferici dei quali faremmo tutti volentieri a meno e non svolge una funzione centrale di indirizzo di cui tutti avremmo bisogno; tutti i soggetti, non soltanto noi ma anche le imprese.

La «banca dati delle soluzioni» (una delle tante proposte messe in cantiere dall'Ispesl che però poi mal vengono realizzate) è uno strumento che dovrebbe trovarsi all'interno di tale struttura. È indispensabile cioè produrre delle indicazioni tecniche a livello centrale uguali per tutti, che rappresentino il contenuto tecnico di adeguamento rispetto ad un impianto normativo che rimane invariato, che possano costituire un punto di riferimento per tutti i soggetti che operano nel settore; pluralità di soggetti che il decreto legislativo n. 626 è riuscito a creare: noi come servizi della pubblica amministrazione, da una parte, e le aziende con i loro consulenti e responsabili, dall'altra.

All'inizio di seduta lei, signor Presidente, aveva accennato al discorso (da nessuno raccolto) degli ambienti di vita che rappresenta, per certi versi, un altro punto critico. Con la riforma della sanità (la legge n.833 del 1978), i decreti legislativi n. 502 del 1992 e n. 517 del 1993 e la successiva normativa è stato istituito il dipartimento di prevenzione di cui quasi tutti noi, bene o male, facciamo parte e che dovrebbe accorparsi nello stesso ambito, nella stessa struttura, il controllo e la prevenzione sugli ambienti di lavoro e sugli ambienti di vita. Su tale argomento (di per sè interessante ma comunque difficile) si sono inseriti gli effetti del *referendum* sulla riforma sanitaria e l'istituzione, quindi, delle agenzie per l'ambiente (l'Anpa e le Arpa), creando il problema di una separazione di competenze che nessuno ancora è riuscito a risolvere. In quest'ambito non esiste ancora una indicazione di che cosa faccia capo ad una materia e che cosa faccia capo ad un'altra; viceversa, vi è anche qui un problema di risorse che si disperdono, perchè le normative che istituiscono le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente trovano le risorse - per legge - nei vecchi presidi multizonali di prevenzione. Queste erano strutture di riferimento per quanto riguardava le funzioni di con-

trollo ambientale multizonale; ora si occuperanno di altro, lasciando fondamentalmente insoluto il problema del loro rapporto con le attività di servizio negli ambienti di lavoro.

MONTAGNINO. Vorrei avanzare una domanda, perchè nelle risposte si sono più sottolineati i problemi esterni, mentre io mi riferivo ai problemi interni, a quelle resistenze che considerano la prevenzione un pò residuale rispetto all'aspetto sanitario. Vorrei allora sapere qualcosa di più su questo argomento e se c'è uniformità sul territorio nazionale.

BODINI. Ci si può chiedere, ad esempio, come mai in Lombardia, pur a fronte di grandi servizi che sono nati in quella regione, agli inizi degli anni '70, non c'è alcuna normativa, non c'è un piano sanitario, non ci sono i dipartimenti di prevenzione, non ci sono risorse per la formazione degli operatori, come accade in altre regioni d'Italia.

Un nodo sicuramente esiste, cioè che noi comunque svolgiamo funzioni di vigilanza interna. Io che sono medico del lavoro e ufficiale di polizia giudiziaria devo vigilare sul mio direttore generale. Personalmente ho affrontato ed ho iniziato a trattare la situazione, per esempio fornendo informazione. Il primo soggetto con cui abbiamo aperto il nostro sportello informativo, spiegando il decreto legislativo n. 626, è stato proprio il nostro direttore, visto che la struttura ha tante risorse all'interno. Ad esempio, abbiamo un servizio di medicina del lavoro ospedaliero, un ufficio tecnico, un ufficio di formazione. Il direttore generale ha convocato in breve tempo tutti noi e si è reso conto, per esempio, che avrebbe potuto mettere in piedi un servizio di prevenzione, a quello del medico competente, senza prelevare risorse umane dal servizio territoriale.

In una delle domande del questionario che il ministro Bindi ha inviato alle regioni, e al quale bisognava dare risposta in tempo breve, era considerato anche questo aspetto, cioè quante persone siano state prelevate dai servizi territoriali di prevenzione e siano state, non «deportate», ma adibite ad altri compiti. Per esempio, alcuni nostri colleghi che fanno consulenza guadagnando anche il doppio hanno deciso di andarsene tranquillamente dalla struttura, per cui non sono certo stati costretti. Delle situazioni già precarie hanno fatto registrare delle riduzioni di personale; comunque rimane questo problema.

Ci vuole quindi una certa larghezza d'animo nel considerare che io fornisco anche la disponibilità del mio servizio, che però è un servizio che ha anche funzioni di vigilanza; questo discorso vale soprattutto nelle grandi città. A Roma o a Milano, per esempio, le aziende sanitarie locali sono state oggetto, anche molto prima del decreto legislativo n. 626, di verifiche, di sanzioni, di indagini. Quindi noi non abbiamo mai adottato differenze di comportamento pur essendo anche l'organo di vigilanza del nostro datore di lavoro.

Occorre però considerare che esiste anche una certa caduta, se non altro nell'ultimo periodo, di sensibilità sindacale su questo problema, soprattutto rispetto all'inizio degli anni '70, quando i nostri servizi sono nati su spinta e richiesta proprio delle forze sindacali, che hanno ottenuto l'istituzione di una rete di questo tipo, che poi si sono affermati anche con veri e propri compiti istituzionali: da molti anni non è più

così. Quindi esiste questo aspetto di una certa precarietà istituzionale, e devo dire che a volte mi trovo d'accordo con chi ha usato la parola «volontariato».

*LONGO.* Credo che il segnale che si può lanciare è appunto che una certa resistenza nella burocrazia c'è; in alcuni casi è un *cocktail* tra ridotta sensibilità alle problematiche del territorio e maggiore impellenza della riorganizzazione del servizio sanitario regionale; ovviamente, di fronte all'emergenza delle problematiche ospedaliere e del riordino della rete si finiscono per marginalizzare obiettivamente i servizi di prevenzione. Quando poi questi sono anche servizi di vigilanza, e nel nostro caso c'è anche quella anomalia che abbiamo segnalato nella ricognizione sullo stato di attuazione dei dipartimenti, che compare sull'ultimo numero della nostra rivista (questa anomalia di essere controllori del proprio datore di lavoro), le difficoltà aumentano. Questo è uno degli elementi con cui ci stiamo confrontando. Sicuramente c'è - ripeto - una ridotta sensibilità rispetto alle problematiche del territorio e quindi delle strutture prevenzionali, che in alcuni casi sono di nuova istituzione (pensiamo ad esempio al Centro-Sud): in alcune regioni si tratta veramente di istituire nuovi servizi, e quindi esiste proprio un problema di ricerca di professionalità e di risorse che si riscontra nello stesso momento in cui l'azienda sanitaria locale deve cercare analoghe e pertinenti professionalità per garantirsi come azienda, come datore di lavoro.

Allora, dove si vanno a cercare le risorse? Nel nostro caso i direttori generali con piacere avrebbero voluto attingere alle nostre professionalità, perchè gli avremmo risolto i problemi del medico competente della Usl e quello del servizio di prevenzione e protezione. Però, poi, avremmo dovuto chiudere i nostri servizi essendo già in pochi. In alcuni casi sono intervenute le regioni con circolari per calmierare la situazione, per far capire che non era possibile o legittimo attingere per assolvere compiti datoriali ad un personale preposto a tutt'altre funzioni e cioè a quelle prevenzionali e di controllo del territorio.

Però, questa realtà di ridotta sensibilità esiste ed è un qualcosa di cui vi sono tracce negli annali, anche perchè la stessa Commissione presieduta dal senatore Lama aveva affrontato questo aspetto, a suo tempo.

*PRESIDENTE.* Nel ringraziare i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito e per le informazioni che ci hanno fornito, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE

