

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

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

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SICUREZZA E L'IGIENE DEL LAVORO

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI LUNEDÌ 19 MAGGIO 1997

Presidenza del presidente SMURAGLIA

INDICE**Audizione del responsabile dei servizi per la sicurezza
e la salute dei lavoratori della divisione produzione dell'Enel**

PRESIDENTE:		<i>IACHETTA</i>	<i>Pag. 3, 5, 6 e passim</i>
- SMURAGLIA (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>), senatore			
			<i>Pag. 3,</i>
			<i>5, 6 e passim</i>
DE LUCA Anna Maria (<i>Forza Italia</i>), depu-			
tato			<i>8, 9, 12 e passim</i>

**Audizione del dirigente della sezione dei giudici
per le indagini preliminari presso la pretura di Milano**

PRESIDENTE:		<i>DI LECCE</i>	<i>Pag. 14, 15, 18 e passim</i>
- SMURAGLIA (<i>Sin. Dem.-L'Ulivo</i>), senatore			
			<i>Pag. 13,</i>
			<i>15, 18 e passim</i>
DE LUCA Anna Maria (<i>Forza Italia</i>), depu-			
tato			<i>22, 23, 24</i>

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Roberto Iachetta, responsabile dei servizi per la sicurezza e la salute dei lavoratori della divisione produzione dell'Enel; il dottor Michele Di Lecce, dirigente della sezione dei giudici per le indagini preliminari presso la pretura di Milano.

I lavori hanno inizio alle ore 17,10.

Audizione del responsabile dei servizi per la sicurezza e la salute dei lavoratori della divisione produzione dell'Enel

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro, sospesa nella seduta del 13 maggio.

Iniziamo con l'audizione del dottor Roberto Iachetta dell'Enel, al quale domando di indicarci esattamente la sua qualifica.

IACHETTA. Signor Presidente, sono l'incaricato per i servizi per la sicurezza e la salute dei lavoratori della divisione produzione dell'Enel. Ho avuto dal direttore generale la delega per poter rappresentare l'intera azienda in questa audizione.

PRESIDENTE. Dottor Iachetta, lei ci ha accennato per iscritto ad un sistema particolare messo in opera nel campo della sicurezza. La inviterei pertanto a descriverci quanto è stato fatto da parte dell'Enel in applicazione della normativa vigente.

IACHETTA. Sono stato sollecitato anche da numerosi istituti, come ad esempio quello di medicina sociale, ad illustrare il sistema gestionale che l'Enel ha messo a punto e che, pur non rappresentando nulla di eccezionale, è comunque interessante ed ha portato la nostra azienda ad ottenere risultati significativi, sia in termini di riduzione delle malattie professionali, sia in termini di controllo e prevenzione di tali malattie, sia ancora in termini di metodologie di valutazione dei rischi, così come previsto dal decreto legislativo n. 626 del 1994.

Al fine di effettuare una panoramica sull'argomento, posso dire che praticamente tutto è nato con la direttiva Cee n. 391 del 1989, a seguito della quale l'Enel, in collaborazione con le parti sociali, ha dato vita ad un accordo particolare riportato nel contratto collettivo di lavoro, articolo 39, nel quale vengono recepiti i principi e le modalità di intervento che la Comunità europea prospettava in tema di infortuni professionali. Ciò ha comportato che in questi anni, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 277 del 1991 e successivamente del decreto legislativo n. 626 del 1994, l'Enel si venisse a trovare in una situazione che defini-

rei quanto meno privilegiata rispetto ad altre aziende nell'affrontare il problema del citato decreto legislativo n. 626, sia dal punto di vista formale che sostanziale.

Essendo l'Enel una grande azienda, sotto l'aspetto formale possiamo dire che il decreto legislativo n. 626 non ci ha colto impreparati, anzi è risultato abbastanza semplice impostare la sua applicazione sia in riferimento all'organizzazione del responsabile dei lavoratori per la sicurezza sia per quanto riguarda l'informazione e la prevenzione. Infatti, formalmente per l'informazione e la formazione dei lavoratori già dal 1995 eravamo pronti a rispondere ai dettami del decreto legislativo.

La novità consiste nel modo con cui abbiamo trattato l'articolo 16 del decreto legislativo n. 626, riguardante la sorveglianza sanitaria. Non ci siamo più rivolti al singolo medico del lavoro, al medico competente così come previsto dalla citata norma, ma abbiamo predisposto uno *staff* di epidemiologia occupazionale. Come ho detto, per impostare tale attività, già dal 1989, abbiamo dovuto, d'accordo con le organizzazioni sindacali, compiere un grosso sforzo di standardizzazione delle metodiche di rilevamento sia dal punto di vista igienico-sanitario sia sotto il profilo igienico-ambientale.

Siamo riusciti a predisporre una banca dati dal 1989 ad oggi su circa 12.000 lavoratori che prestano la loro opera essenzialmente nell'area della produzione e della trasmissione, quella cioè più significativa dal punto di vista dei fattori di rischio; si tratta di una banca dati consistente che ci permette di effettuare valutazioni anche di tipo predittivo sul possibile impatto dei vari fattori di rischio presenti nel nostro sistema. Abbiamo svolto questo lavoro non soltanto all'interno della nostra azienda che, comunque, ha rappresentato la base per la valutazione del rischio legando quest'ultima ad un discorso di mansioni, compiti elementari e fattori di rischio, dividendo cioè la mansione in compiti elementari e analizzando per quel compito elementare i fattori di rischio nell'ambiente di lavoro in cui l'operatore presta servizio. Oltre a ciò, il nostro lavoro ci ha permesso di sviluppare una metodica della valutazione del rischio molto significativa in un contesto internazionale anche di prestigio in quanto, sotto l'egida della Comunità europea (divisione V), in collaborazione con l'Edf e le Utility Spagnole Consorziato (Amys), ci siamo impegnati per la messa a punto di una metodologia di epidemiologia occupazionale per i lavoratori dell'industria elettrica. Questo gruppo di ricerca ha previsto un comitato scientifico di valore, tant'è che il responsabile è stato il professor Saracri, presidente dello Iarc, cioè l'Agenzia internazionale di ricerca sul cancro; quindi opera in un'ottica significativa dal punto di vista scientifico.

Oggi abbiamo a disposizione una banca dati significativa sui nostri lavoratori che viene utilizzata ovviamente in maniera anonima (anche con riferimento alla legge n. 675 del 1996 sui dati sensibili); ad essa affluiscono i dati di circa 60 servizi sanitari presenti nelle nostre unità produttive su tutto il territorio nazionale sulla base di una cartella clinica standardizzata, protocolli di accertamenti standardizzati e sistemi di rilevazione diagnostica standardizzata. Il grosso lavoro quindi è rappresentato dalla gestione standardizzata delle rilevazioni.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'ambiente di lavoro; anche in questo campo ci siamo impegnati tenacemente per realizzare la standardizzazione di tutte le metodiche di prelievo e di analisi, in modo tale che i risultati messi in evidenza in una centrale avrebbero potuto essere utilizzati in altre realtà. Dico questo – e di ciò troverete traccia nel documento che ho consegnato alla segreteria del Comitato – perchè ci siamo resi conto che questo tipo di impostazione metodologica di epidemiologia occupazionale può essere utilizzato benissimo anche in altre esperienze lavorative e quindi in altri comparti industriali, tant'è che noi stessi tuttora lavoriamo, ad esempio, in collaborazione con la regione Umbria per la valutazione del rischio e per impostare un approccio secondo le modalità da noi stessi utilizzate. Anche in altre province, come Roma e Brescia, ad alcune piccole e medie imprese riusciamo a fornire un supporto significativo di impostazione metodologica.

PRESIDENTE. Questo, dottor Iachetta, comporta già alcuni risultati?

IACHETTA. Sì, signor Presidente. Comporta dei risultati di immagine e di relazione tra l'azienda e il sindacato. Indubbiamente abbiamo ottenuto una grossissima pace sindacale in quanto, sulla base di dati di fatto, riusciamo ad affrontare le problematiche e a prevenirle.

Un altro considerevole beneficio è rappresentato dai rapporti con le Asl e con gli ispettorati del lavoro; questi sono adesso molto più trasparenti e meno complicati di prima.

Inoltre, possiamo tutelare il lavoratore, sia adesso che in futuro, in quanto stiamo raccogliendo in una banca dati informazioni che potranno essere significative per evidenziare – sia per l'azienda che per il lavoratore – il nesso di causalità tra l'eventuale malattia professionale e l'agente eziologico presente all'interno dell'azienda. In tale banca dati analizziamo circa 77 fattori di rischio, che non sono pochi e spesso sono interconnessi tra di loro.

Va inoltre evidenziato che per effetto dell'evoluzione tecnologica i fattori di rischio presenti all'interno dei nostri impianti non sono più da considerare di tipo acuto; anche il rumore è ormai un problema che va scemando come problematica sanitaria vera e propria. Si tratta in genere di fattori di rischio che sono presenti sia negli ambienti di vita che in quelli di lavoro, quindi poter discernere un nesso di causalità ha una sua significatività sia per il lavoratore che per l'azienda, naturalmente tutto ciò viene sviluppato in un contesto scientifico serio.

PRESIDENTE. Questo riguarda anche la tematica dei campi elettromagnetici?

IACHETTA. Qualche volta rimango perplesso su questo aspetto, che ho studiato abbastanza. Quando è stato realizzato l'Eurelex, le varie problematiche sono state suddivise tra spagnoli, francesi e italiani, ognuno scegliendo il campo in cui si sentiva più ferrato. Noi abbiamo scelto l'amianto e il rumore, che erano due nostri «cavalli di battaglia», in

quanto si tratta di problemi conosciuti, studiati e ben impostati almeno all'interno delle nostre aziende. Gli spagnoli hanno scelto la questione dei solventi, problema molto serio che può essere collegato a quello dei campi elettromagnetici per le patologie che essi possono produrre. I campi elettromagnetici, invece, sono stati sviluppati dai francesi, che hanno compiuto un ottimo lavoro su circa 2.000 lavoratori dell'industria elettrica, Edf e Hydro-Quebec; i risultati di questa ricerca sono stati pubblicati in Francia e divulgati nei convegni scientifici, ma non vi è ancora alcuna certezza – non si può escludere, ma non vi è la certezza – di un nesso di causalità tra alcuni tipi di tumore, come quelli del tessuto molle o quelli cerebrali, e l'esposizione a determinati *range* di campi elettromagnetici. Ciò ovviamente vale per una determinata fascia di popolazione lavorativa analizzata per un certo numero di anni.

L'aspetto relativo alla popolazione invece è diverso, in quanto investe una problematica di tipo sociale differente. Come per il nucleare, la dose di fondo è di un certo valore, però vi può sempre essere un'esposizione aggiuntiva. Sull'esposizione alle basse dosi si apre lo stesso discorso che si è fatto per il nucleare. La certezza la possono dare solo degli studi su ampie coorti; in questo caso i bambini vengono presi come termine di riferimento, ad esempio i bambini negli asili. Si tratta di coorti seguite con ampi studi per un lunghissimo periodo di tempo; occorre mettere però in evidenza – e lo faccio presente perchè negli ambienti di lavoro la metodologia di rilevazione è molto mirata e quindi siamo certi – che quando si effettuano delle valutazioni di esposizione per la popolazione si constata che il grado di certezza è limitato.

Inoltre, come Enel abbiamo condotto uno studio – non è la mia materia, ma ne parlo ugualmente per completezza di esposizione – sulla casa elettrica italiana per verificare l'effetto degli elettrodomestici e delle linee elettriche. Posso solo dire che tale contributo è considerevole, ma a questo punto debbo interrompermi perchè la parola andrebbe ad un epidemiologo.

PRESIDENTE. Questo ragionamento riguarda essenzialmente le malattie. Per quanto riguarda, invece, gli infortuni cosa ci può dire?

IACHETTA. Abbiamo istituito in ambito Enel un sistema informatizzato nazionale di rilevazione e catalogazione in funzione del tipo di infortunio che si verifica (ad esempio, una caduta dall'alto, la caduta di un grave o, ancora, il rischio elettrico) distinguendo le diverse parti del corpo che vengono interessate dall'infortunio stesso. Disponiamo pertanto di tutta una casistica che utilizziamo con il metodo classico allertando le unità produttive quando il sistema comincia a divergere dalla normalità. È un monitoraggio continuo, al quale, purtroppo, qualche evento talvolta sfugge.

PRESIDENTE. Ci può dare un'idea dell'andamento degli infortuni?

IACHETTA. Per quanto mi riguarda, quando si verifica un infortunio è sempre negativo; comunque, negli ultimi dieci anni l'andamento

potrebbe essere considerato quasi trionfalistico perchè è diminuito del 57 per cento il tasso di frequenza, cioè il numero di infortuni ogni milione di ore lavorate, come risulta dalle valutazioni che sono state effettuate. Il tasso di frequenza degli infortuni è fortemente diminuito e, anche se ormai siamo ai migliori livelli delle industrie elettriche dei paesi europei, comunque tale frequenza tende ancora a scendere. Quello che però non riusciamo a diminuire, almeno per l'anno passato, è quella frangia di 5-6 infortuni gravi o mortali che comunque persistono malgrado le azioni di formazione e informazione che conduciamo nei confronti dei lavoratori.

PRESIDENTE. Quando lei si riferisce a questo livello di infortuni, si riferisce al personale Enel oppure considera anche il personale per conto dell'ente? Abbiamo avuto in passato episodi connessi a lavori in appalto.

IACHETTA. Io parlo essenzialmente dell'Enel. Finora non ho ricevuto *input* dalla mia direzione per interessarmi del monitoraggio degli incidenti che si verificano presso le ditte che lavorano per noi. Posso però dire che abbiamo un forte livello di sensibilità, a parte che con la nuova legislazione sui cantieri mobili saremo direttamente coinvolti anche nel monitoraggio di tali situazioni, quindi in parte ce ne dovremo fare carico, anche se non con riferimento alle attività specifiche di quei lavoratori per le quali è ovviamente responsabile il loro datore di lavoro.

Non le posso fornire delle cifre, in quanto non sarebbero valide dal punto di vista scientifico, però mi rendo conto dalle nostre informazioni – non le analizziamo noi, però ne veniamo a conoscenza – che durante i lavori nei cantieri in appalto si verificano anche infortuni che possono essere considerati gravi, cioè con morti o con prognosi superiori ai trenta giorni.

PRESIDENTE. Attualmente quanti sono questi cantieri?

IACHETTA. Attualmente non sono moltissimi, anche se deve considerare che una centrale è sempre in continuo riammodernamento, per cui vi è una continua presenza di operatori esterni. Possiamo parlare approssimativamente di qualche decina di infortuni l'anno in qualche unità di cantieri effettivi. Il rapporto è elevato, però, ripeto, con questa nuova legislazione la situazione può cambiare.

Noi adesso agiamo seguendo essenzialmente due metodologie. Per quanto riguarda le nostre attività, quando stipuliamo un contratto di appalto indichiamo sempre una specifica di come deve essere eseguito un lavoro, come, ad esempio, un intervento di decoibentazione. Quindi, noi alleghiamo all'appalto una specifica che tutti i lavoratori della ditta che svolgono quel tipo di attività devono rispettare. Anche questo fa parte della politica aziendale e investe anche l'aspetto economico.

Per quanto riguarda la centrale di San Filippo del Mela, vicino Milazzo, vi è una forte sensibilità rispetto alla sicurezza del lavoro. Anche

sulla base di denunce dei rappresentanti dei lavoratori, la situazione era considerata poco sicura in quella centrale; per cui costituimmo tre anni fa una commissione di tecnici, tra i migliori che avevamo a quell'epoca in azienda, in modo da verificare e chiarire le misure da assumere. Alcuni interventi dovevano essere effettuati e sono stati eseguiti.

Per quanto attiene lo specifico incidente, molto grave, sono da qualche giorno note le risultanze della commissione tecnica di inchiesta che l'azienda, su decisione del direttore generale, aveva istituito. Francamente questa inchiesta non aveva il compito di individuare le responsabilità, perchè questo spetta alla magistratura. La commissione d'inchiesta aveva il solo scopo di verificare quali sono state le eventuali anomalie verificatesi, per farne tesoro ed assumere poi misure e provvedimenti migliorativi sia dal punto di vista gestionale, che dal punto di vista tecnico. Posso dire che, in rapporto a questo incidente, si sono verificate una serie di disattenzioni quasi impensabili. Non sono state seguite delle procedure da parte di persone estremamente esperte e valide dal punto di vista tecnico. Questo è quanto emerso dal lavoro della commissione d'inchiesta.

PRESIDENTE. Lei si sta riferendo all'incidente in cui vi è stata una fuoriuscita di oli bollenti.

IACHETTA. Sì, questi hanno dato luogo ad incendi. Ci sono stati due ustionati, di cui uno è praticamente guarito, l'altro è ancora in prognosi riservata. Su entrambi sono state praticate cure per le ustioni molto avanzate.

La sequenza con cui si è scatenato l'incidente effettivamente ha dell'inverosimile, anche se tengo a ripetere che il nostro compito non era quello di individuare le responsabilità. Dalla documentazione in mio possesso, ho potuto constatare che non sono state seguite le procedure previste, specialmente quando si va a lavorare su apparecchiature in tensione.

DE LUCA Anna Maria. Quali sono le cause alla base di questo incidente?

IACHETTA. Francamente non ho ancora elementi completi. Anche se era già stata fatto, sicuramente analizzeremo di nuovo attentamente tutto il sistema e svolgeremo ancora un'attività di formazione spinta; cercheremo di individuare altri mezzi di sensibilizzazione attraverso un approccio multimediale. Stiamo studiando un metodo che ci permetta di far sì che un operatore, prima di svolgere una determinata azione su una macchina, una componente di impianto, possa ripassare le giuste procedure attraverso un approccio di tipo multimediale: più di questo penso che non si possa fare.

PRESIDENTE. Dalle notizie giornalistiche sembrava si trattasse di un guasto.

IACHETTA. No. Sono state effettuate delle operazioni in un sistema che operava sotto tensione; non si dovevano fare senza prima metterlo in sicurezza secondo una procedura standardizzata. È un incidente che ha dell'assurdo, ma può succedere.

DE LUCA Anna Maria. Non ha dell'assurdo; è un discorso che abbiamo già affrontato in altre sedute. Non basta stabilire delle norme, dei tempi, delle procedure, poi c'è l'operatore che magari in quel momento, anche in buona fede, non rispetta tutti i criteri di sicurezza. Si tratta di errore umano.

IACHETTA. Gli errori umani possono essere i più pericolosi. Possono commettere errori anche operatori con grande esperienza.

PRESIDENTE. Come sono in questa centrale e in generale i rapporti con le organizzazioni sindacali?

IACHETTA. Posso dire che in questa centrale le organizzazioni sindacali sono sempre state molto combattive, ma questo può essere anche uno sprone a migliorare e quindi può essere considerato positivo. La persona che rappresenta il sindacato in quella centrale è molto seria e cosciente. Un confronto serrato può essere defatigante, ma è comunque positivo avere un interlocutore attento e competente con cui poter scambiare delle idee.

Per quanto riguarda altre situazioni, posso dire che la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza non ha ancora assunto il ruolo disegnato nella normativa. Il sistema, dal mio punto di vista, non è ancora molto rodato, nè attivo.

PRESIDENTE. Sono sorte addirittura alcune controversie interpretative delle norme, ad esempio sui diritti di informazione, delle quali siamo stati investiti, ma non siamo abilitati ad intervenire. Sono stati chiariti questi aspetti?

IACHETTA. Su questo argomento specifico non sono in grado di risponderle; posso solo dirle che ho avvertito numerosi echi, per cui mi viene da pensare che dei problemi siano sorti.

Ci sono state delle controversie in particolare su alcuni aspetti relativi alle malattie professionali e su come ci si comportava di fronte al fatto che alcuni fattori di rischio erano aumentati.

C'era una certa ritrosia (ma parlo di anni fa) da parte della direzione a rendere noti concetti che poi da altri erano già esplicitati, quindi ci trovavamo a disagio. Ora francamente i rapporti, almeno quelli a livello nazionale e regionale che ho sotto controllo (a livello locale assumono altri connotati), sono buoni.

PRESIDENTE. Il sistema previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 626, sui comitati paritetici, secondo lei ha funzionato?

IACHETTA. Per il momento no. Diciamo che l'azienda si muove in modo unidirezionale, si fa carico di portare avanti un discorso di formazione e di informazione molto spinto, anche considerevole dal punto di vista dell'impatto economico.

PRESIDENTE. Ma ad un ente così complesso questa nuova legislazione ha creato ulteriori problemi?

IACHETTA. Forse siamo stati avvantaggiati dal fatto di avere recepito la direttiva Cee n. 391 del 1989. Il decreto legislativo n. 626 ha comportato un forte sforzo organizzativo, comunque ci siamo allineati in tempi abbastanza brevi.

PRESIDENTE. Cosa ci può dire per quanto riguarda le attività di formazione?

IACHETTA. Sono tutte attivate secondo un sistema di tipo classico. A livello centrale si preparano i formatori i quali poi, a loro volta, a cascata, hanno preparato gli operatori.

Stiamo inoltre valutando la possibilità di prevedere, oltre ad una formazione di tipo ricorrente di questo genere, anche dei momenti di sintesi a livello di ogni singolo lavoratore, affinché prima di effettuare una operazione possa ripassare tutti gli accorgimenti che devono essere messi in atto. Questo l'abbiamo fatto per il rischio di elettrocuzione, rischio principe, ma non ancora per tutti gli altri. Abbiamo predisposto dei sistemi di tipo multimediale per i rischi di elettrocuzione diffusi, ma non per tutte le altre attività di gestione, perchè si tratta di un discorso molto complesso.

PRESIDENTE. Dal punto di vista epidemiologico come sono i rapporti con le Usl?

IACHETTA. Francamente la situazione in Italia è un pò a macchia di leopardo, non è idilliaca dappertutto, però possiamo senz'altro dire che una volta che viene instaurato un colloquio con i responsabili delle Usl riusciamo sempre a trovare una via d'accordo sulle problematiche affrontate. Posso dire che nel Nord-Est e nel Nord-Ovest, in Emilia Romagna, nel Lazio e anche nel Sud, dove però sono meno organizzate, riusciamo a collaborare benissimo. Nell'area milanese, dove gli operatori delle Usl hanno caratteristiche personali anche «spinte», dovute ad un'evoluzione culturale diversa, prima di trovare un vero e proprio accordo c'è bisogno di un dialogo, che però si riesce ad instaurare abbastanza facilmente.

PRESIDENTE. Non riesco a capire. In teoria i rapporti dovrebbero essere più facili in una zona come il milanese, dove da tempo si parla di questi argomenti.

IACHETTA. Come io ho i miei vizi culturali, probabilmente anche gli altri hanno certe convinzioni, che si cerca di portare avanti nel mi-

glier modo possibile, perchè si pensa che siano le migliori. Può risultare che anche l'altra parte, cioè da parte di chi deve compiere un'azione di controllo, pensi di essere nel giusto e si comporti di conseguenza. Noi portiamo avanti la nostra politica di prevenzione in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, in modo omogeneo, perchè non possiamo avere zone che ci interessano di più e altre di meno, in quanto consideriamo il lavoratore uguale dappertutto proprio in base ad un principio di omogeneità e di armonizzazione. Comunque, tranne qualche situazione particolare, riusciamo sempre a trovare una via di accordo.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il versante scientifico, quali sono i rapporti con l'università, con la medicina del lavoro?

IACHETTA. Li considero molto solidi. Abbiamo rapporti continui e molto proficui con le università di Roma, Torino, Milano, Bari, Siena e Urbino. Le università ci interessano come momento molto qualificante del nostro lavoro.

Per esempio, abbiamo condotto una ricerca significativa sulle polveri di carbone quando erano state definite cancerogene nel decreto legislativo n. 626. Questo problema ci ha molto preoccupato, perchè dire che le polveri di carbone erano cancerogene avrebbe significato per noi iscrivere tutti i nostri lavoratori nel registro degli esposti a sostanze cancerogene. Abbiamo svolto un ottimo lavoro, di prossima pubblicazione, per quanto riguarda queste polveri investigando sulla cessione degli idrocarburi policiclici aromatici (almeno sui 10 che possono essere considerati più significativi dal punto di vista dell'impatto cancerogeno) sia verso l'apparato gastroenterico, sia verso l'apparato polmonare e l'epidermide, insieme alle università di Bari, Siena e Urbino (due facoltà di medicina del lavoro ed una facoltà di igiene ambientale).

Pertanto noi cerchiamo una certificazione della nostra qualità di intervento attraverso progetti di ricerca mirati sui singoli argomenti. Ne stiamo iniziando un altro sugli idrocarburi policiclici aromatici e sugli oli combustibili che costituiscono per noi un altro problema, perchè non possiamo eliminarli dal nostro ciclo tecnologico come materie prime, però vogliamo conoscerne l'effettivo impatto per decidere quali lavoratori devono essere sottoposti a particolare monitoraggio medico.

PRESIDENTE. L'amianto provoca ancora dei problemi?

IACHETTA. L'amianto sicuramente è un elemento presente in grandi quantitativi all'interno della nostra azienda, però essenzialmente sotto forma di cemento-amianto. Abbiamo messo a punto due sistemi di monitoraggio sull'amianto: un sistema che fa riferimento al *ferry index* americano, preparato insieme al professor Rubino dell'università di Torino e lo abbiamo tradotto in un discorso di Enel *index*. Abbiamo messo a punto un algoritmo che ci permette di tenere sotto controllo lo stato di conservazione della coibentazione all'interno delle nostre centrali. Questo fa sì che praticamente ogni sei mesi si possa effettuare un monitoraggio e, laddove ci siano situazioni di allarme, si possa intervenire con

decoibentazioni mirate, secondo la normativa vigente, magari mediante l'uso di *gloves box*.

DE LUCA Anna Maria. Vorrei rivolgerle una sola domanda.

All'inizio del suo intervento lei ha affermato che nel trattare l'articolo 16 del decreto legislativo n. 626, concernente la sorveglianza sanitaria, la vostra azienda *a priori* invece della figura tradizionale del medico responsabile ha previsto la costituzione di un intero *staff* di specialisti; questo, presumo, anche con una ragguardevole spesa, poichè ha un notevole costo. Si tratta di un intervento meritevole che fa della vostra azienda, anche tenuto conto di tutto ciò che abbiamo ascoltato finora, una delle migliori sotto questo profilo. Vorrei sapere (mi perdoni, sono un'imprenditrice e per me tutto è regolato dal rapporto costi-benefici) quali vantaggi pensavate di ottenere, quali avete ottenuto e cosa vi aspettate per il futuro, a parte il vantaggio morale di procedere nella giusta direzione.

IACHETTA. Onorevole De Luca, lei mi ha posto svariate domande alle quali cercherò di rispondere separando i vari argomenti.

Per quanto riguarda l'articolo 16, indubbiamente la nostra impostazione riflette una visione di medicina preventiva del lavoro. Non è stato facile realizzare un sistema del genere che, all'interno dell'azienda, ha registrato numerose prese di posizione.

Per quanto riguarda il rapporto costi-benefici, ho sempre cercato di tenerlo ben presente. Quando ho cominciato ad occuparmi, dopo l'incidente Chernobyl, di ambienti di lavoro ho potuto riscontrare – in questa sede non riferirò dove – il proliferare del discorso della monetizzazione del rischio in proprio. In ogni centrale venivano presentate denunce per centinaia di malattie professionali che però non erano tali; sono riuscito, grazie anche alla sensibilità dei miei superiori, a far capire che impostare una politica di prevenzione in tempi brevi e medi (cinque-sei anni) poteva dare i suoi frutti. Per ottenere questo risultato la battaglia è stata dura, ma alla fine è andata bene ed io faccio parte ancora dell'azienda!

L'investimento è stato cospicuo, specialmente nella fase iniziale, perchè volevamo i medici migliori. Nei circa 60 servizi (costituiti ognuno da un medico, un infermiere professionale e un impiegato amministrativo) ciascun medico deve lavorare sulla base di una cartella clinica computerizzata; dieci anni fa ciò non era semplice, anche perchè dovevamo predisporre cartelle cliniche che risultassero interessanti dal punto di vista della medicina del lavoro ma che guardassero anche oltre, non soltanto in termini di medicina preventiva ma anche di medicina di «comunità» (spero di avere usato il termine giusto). Abbiamo tutta una serie di dati che interessano la Sisa, cioè la società italiana per lo studio dell'arteriosclerosi, che sta attuando una valutazione su possibili interventi di ischemie cerebrali sui nostri lavoratori; ho riportato questo argomento nel fascicolo che vi ho consegnato, in quanto mi è sembrato un aspetto qualificante. Quindi, al di là del discorso etico ve n'è anche uno economico interessantissimo, dal momento che ho potuto constatare che

si tratta di un tipo di malattia in crescita nella nostra popolazione che sta invecchiando. Un lavoratore qualificato che inizia ad essere invalido per noi rappresenta un danno, per cui anche questo tipo di attività può rappresentare un recupero in termini economici.

PRESIDENTE. Onorevole De Luca, è soddisfatta della risposta che le è stata fornita dal dottor Iachetta?

DE LUCA Anna Maria. È stata una risposta molto soddisfacente.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Iachetta per il suo intervento; provvederemo a distribuire la memoria scritta da lei depositata anche a coloro i quali non erano presenti alla seduta.

Dichiaro pertanto conclusa la sua audizione.

(Viene congedato il dottor Iachetta e viene introdotto il dottor Di Lecce).

Audizione del dirigente della sezione dei giudici per le indagini preliminari presso la pretura di Milano

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Di Lecce per avere aderito al nostro invito.

Avverto che il dottor Guariniello e il dottor Labate hanno fatto sapere di essere impossibilitati a prendere parte ai lavori odierni; pertanto verranno ascoltati in altra seduta.

Il dottor Di Lecce è stato invitato a svolgere questa audizione non soltanto per la sua esperienza in una città come Milano, ma soprattutto perchè è stato uno dei primi organici commentatori delle norme sull'argomento in questione; egli ha scritto un libro che ha avuto varie edizioni e che è stato via via aggiornato. È inoltre uno dei più frequenti relatori nei convegni sulla sicurezza del lavoro e quindi può fornirci notizie utili sui temi oggetto della nostra indagine, grazie anche alle sue conoscenze diffuse acquisite a seguito di incontri con molti esperti.

Dottor Di Lecce, vorremmo sapere come la materia della prevenzione e della sicurezza viene affrontata nelle aule giudiziarie; avevamo chiesto notizie e dati al Ministero di grazia e giustizia, ma abbiamo ottenuto risposte piuttosto generiche.

Perchè, come lei sa, nel sistema di classificazione dei dati gli infortuni come tali non risultano.

Inoltre ci interessa anche capire cosa è successo in questi anni: se arrivano denunce; se si riesce a procedere in tempi utili per questo tipo di reati; se il sistema della prescrizione, introdotto nel 1994 dopo tante diatribe, in seguito all'ottemperanza sulla base della diffida sta funzionando; quali sono gli attori di questi procedimenti ed anche – questo interessa per alcuni aspetti che sono emersi nei nostri sopralluoghi – qual è il rapporto con gli organi di vigilanza. Abbiamo sentito, per esempio, a Bari e a Taranto, nei giorni scorsi, ispettori del lavoro che si lamenta-

vano di essere praticamente monopolizzati dall'autorità giudiziaria, che riversa su di loro una mole di lavoro che impedisce di fare dell'altro; contestavano la scelta di rivolgersi sistematicamente agli ispettori del lavoro anzichè alle Usl. A volte, invece, viene lamentato il contrario, cioè che ci si rivolge troppo alle Usl.

DI LECCE. Partiamo dal tema dei dati statistici. Io sono anche responsabile nazionale della procedura informatizzata di tenuta dei registri degli uffici giudiziari penali per conto del Ministero di grazia e giustizia e quindi so benissimo che questi dati non sono rilevabili, per il semplice fatto che vengono registrate le ipotesi di reato così come previste dal codice penale; per esempio, il reato di lesioni colpose viene riportato, ovviamente, con l'articolo 590 del codice penale sia che si verifichi un incidente stradale sia che si tratti di un infortunio sul lavoro o di un intervento sbagliato di un sanitario. Sulla base della qualificazione giuridica, non è possibile pertanto estrarre la tipologia alla quale questa si riferisce.

Nonostante tale difficoltà di avere dati sufficientemente precisi in relazione alle malattie professionali o agli infortuni sul lavoro, ritengo che il contenzioso presente, cioè il numero dei procedimenti, sia comunque abbastanza elevato, non tale però da coprire tutti i fenomeni che sarebbero penalmente rilevanti, cioè tutte quelle lesioni che dovrebbero dar vita ad un procedimento penale.

PRESIDENTE. E anche civile.

DI LECCE. Certo. Questi procedimenti, come dicevo, sono abbastanza rilevanti e nascono - per quello che mi risulta non solo dalla mia esperienza diretta, ma anche per quello che so dei vari uffici, perchè contatto i vari colleghi se non altro per l'incarico di referente di quella procedura informatica di cui ho detto - prevalentemente, se non esclusivamente, su segnalazione degli organi di vigilanza e soprattutto del pronto soccorso, dei sanitari degli ospedali che sono di volta in volta interessati a seguito del verificarsi di un episodio abbastanza grave. Finiscono quindi con lo sfuggire non solo gli infortuni che almeno inizialmente si presentano in modo meno grave, ma soprattutto molte malattie professionali che inizialmente o anche in una fase più avanzata non sono immediatamente rapportabili come origine alle cause da lavoro, ma potrebbero essere attribuite a varie cause (tra cui anche quelle da lavoro) e quindi sono difficilmente identificabili.

Ciò nonostante, il loro numero è sicuramente rilevante. In molti uffici giudiziari, soprattutto in quelli di grosse dimensioni, esistono presso le procure circondariali delle sezioni in qualche misura specializzate nella materia del lavoro, che si occupano anche di altro ma che seguono in via prioritaria questi procedimenti. Nella fase del giudizio, invece, cioè davanti al pretore, sorgono i problemi maggiori perchè tutti gli uffici di pretura sono oggi afflitti da un carico di lavoro enorme rispetto a quello che possono concretamente esaurire, per cui tali procedimenti rischiano, se non si adottano dei correttivi, di rimanere inglobati nella massa dei

procedimenti da trattare, con ritardi anche di anni. Nella pretura di Milano in particolare, ma non solo in essa, questi procedimenti usufruiscono di una corsia preferenziale, nel senso che per questa come per altre tipologie di procedimenti i dibattimenti vengono fissati non secondo l'ordine di arrivo, ma con criteri di priorità (sia pure non assoluta, perchè questa ovviamente spetta ai procedimenti con detenuti), per consentire che almeno nel giro di due o tre anni dal fatto si possa arrivare a celebrare il processo di primo grado. Se poi si arriva all'appello, ovviamente l'*iter* si complica, perchè le corti di appello non prevedono assolutamente delle priorità, per cui i tempi si allungano; se poi si arriva in Cassazione ovviamente il discorso diventa ancora più complesso.

Più limitata rispetto alla fase del giudizio è, di solito, la fase delle indagini svolta dal pubblico ministero, non tanto per i limiti imposti in via generale dal codice di procedura penale, quanto perchè pur presentando tali procedimenti delle difficoltà per la raccolta delle prove e la ricostruzione stessa dei fatti, di solito i tempi sono abbastanza contenuti; comunque, siamo pur sempre nell'ordine di tempo di un anno dall'incidente per il rinvio a giudizio; un altro anno occorre poi per la celebrazione del processo in primo grado, almeno in linea di grandissima massima.

PRESIDENTE. Quindi mediamente un infortunio sul lavoro mortale che avviene oggi fra quanto tempo ha la probabilità di arrivare al dibattimento di primo grado?

DI LECCE. Mediamente, un anno, un anno e mezzo, nelle sedi in cui si attuano corsie preferenziali; in altre sedi anche due o tre anni, a causa del carico di lavoro. Se può essere utile, pensate che la procedura informatica della quale mi occupo deve essere in questi giorni aggiornata, da un punto di vista sistemistico, perchè alcune udienze vengono già oggi messe in calendario per l'anno 2000.

Questo vale per qualunque tipo di giudizio: nelle sezioni e nelle sedi che non hanno un'attenzione particolare per questi procedimenti, anche essi entrano in questo circolo vizioso, per cui per un evento che si verifica oggi il giudizio di primo grado potrebbe celebrarsi, per esempio, nel 2001. Non è così in tutte le sedi, ma certamente lo è in molte. È un fenomeno generale, che coinvolge tutti i procedimenti, al quale in alcune sedi si cerca di rimediare con questi correttivi.

L'attività degli organi di vigilanza credo rappresenti un settore fondamentale. Senza la presenza attiva degli organi di vigilanza nei primi momenti, subito dopo il verificarsi degli incidenti o comunque nella fase delle indagini preliminari, questi procedimenti difficilmente avrebbero una storia giudiziaria, vale a dire che rischierebbero di chiudersi prima ancora di essere formalmente aperti. Infatti, l'acquisizione della prova non è quasi mai così istantanea e semplice, per cui la presenza non solo di un organo di vigilanza attivo, ma anche professionalmente qualificato è molto importante.

Per questo motivo, nelle zone nelle quali le regioni hanno provveduto a dotare le aziende sanitarie locali di un numero adeguato di organi

di vigilanza, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, gli accertamenti e in genere la vigilanza nei luoghi di lavoro è demandata quasi esclusivamente alle aziende sanitarie locali e ai loro servizi competenti, denominati in vario modo a seconda delle regioni. Quando però questi servizi o non esistono o non sono adeguatamente strutturati si ricorre ovviamente all'ispettorato del lavoro, che mantiene una sua competenza ancora oggi in questa materia, sia pure di livello inferiore rispetto a quella generale degli organi delle aziende sanitarie locali.

L'uno e gli altri, cioè l'ispettorato del lavoro e gli organi di vigilanza delle unità sanitarie locali, effettivamente in molte sedi lamentano di avere un carico di richieste da parte dei P.M. eccessivo rispetto alle loro forze. Questo può derivare dalla difficoltà per il pubblico ministero di effettuare una cernita delle notizie che gli pervengono per valutare quali eventi siano bisognevoli di un accertamento tecnico più approfondito e quali invece possano essere oggetto di una valutazione più sommaria e più facilmente effettuabile sulla base della documentazione già acquisita.

Di solito la notizia, così come arriva agli uffici della procura, se non è accompagnata da una nota, da una relazione degli organi di vigilanza, è costituita soltanto dalla denuncia di infortunio del datore di lavoro, che è estremamente sintetica e ovviamente non necessariamente del tutto corrispondente all'effettivo verificarsi del fatto. Di qui la difficoltà per molti pubblici ministeri di scegliere come comportarsi e quindi la tendenza, almeno in alcune sedi, ad indirizzare le richieste di accertamento agli organi di vigilanza, all'ispettorato del lavoro e alle aziende sanitarie locali, anche per fatti che forse potrebbero non avere necessità di accertamento immediato. Però, credo che nel corso del tempo si riesca ad effettuare questa cernita sia sulla base dell'esperienza dei singoli pubblici ministeri, sia sulla base dei rapporti che si vengono inevitabilmente ad instaurare tra l'organo di vigilanza e il pubblico ministero. Di fatto si instaura una procedura per cui queste richieste finiscono per essere tutte giustificate, pur se sono tante, perchè evidentemente il fenomeno infortunistico o relativo alle malattie professionali di una determinata zona presuppone un intervento più massiccio.

Da questo punto di vista personalmente credo che le aziende sanitarie locali abbiano molte più possibilità di operare effettivamente di quante non ne abbia l'ispettorato del lavoro; sia perchè in gran parte gli organi di vigilanza dell'ispettorato del lavoro sono stati smobilitati dopo la riforma sanitaria, sia soprattutto perchè le aziende sanitarie locali hanno un bacino di utenza più limitato e sono in grado, per il complesso delle loro funzioni, di avere una conoscenza di base più analitica di tutte le attività che si svolgono sul proprio territorio.

Ad esempio, se ad un ispettorato del lavoro pervenisse la notizia di un infortunio in una certa azienda, questa non direbbe nulla di più, andrebbe verificata e valutata direttamente e soltanto sul luogo; per l'unità sanitaria locale la stessa notizia potrebbe essere arricchita da un patrimonio di conoscenze, non ovviamente relative a quel fatto, ma alla situazione generale dell'azienda, o del comparto, o del settore di produzione. Infatti, le aziende sanitarie locali in relazione ai luoghi di compe-

tenza hanno già un patrimonio informativo che rappresenta una buona base per inquadrare i singoli episodi. Quindi, credo che da questo punto di vista gli organi di vigilanza delle unità sanitarie locali siano maggiormente in grado di operare correttamente, sempre che rispondano ai requisiti minimi di cultura e di professionalità, perchè la situazione sul territorio nazionale non è omogenea. Nel nostro paese alcune unità sanitarie locali funzionano meglio, da questo punto di vista, di altre per diverse ragioni.

Quanto poi al funzionamento della nuova normativa, che ha modificato tutto il quadro sanzionatorio in materia di diritto penale del lavoro, introducendo una causa di estinzione per le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro, estinzione che deriva dalla avvenuta tempestiva ottemperanza alla prescrizioni che oggi vengono obbligatoriamente indicate dall'organo di vigilanza, sulla base della mia esperienza diretta credo che il risultato sia assolutamente positivo. Moltissimi provvedimenti, non so dire ovviamente la percentuale perchè mancano anche qui parametri oggettivi di riferimento, si chiudono attraverso questa strada. Prima ancora di arrivare al giudizio davanti al pretore, i procedimenti per contravvenzioni in materia di prevenzione, di sicurezza e di igiene sul lavoro vengono chiusi per essere il relativo reato contravvenzionale estinto a seguito dell'ottemperanza alle prescrizioni, quindi per aver raggiunto quel livello prevenzionale, quindi quel livello di sicurezza che la norma imponeva e che, sia pure a seguito di un accertamento da parte dell'organo di vigilanza, è stato comunque raggiunto in quella realtà; con l'unica conseguenza sul piano genericamente sanzionatorio per il soggetto obbligato di dover pagare una somma, di consistenza molto piccola, in sede amministrativa e non a titolo di oblazione; perchè l'autorità giudiziaria in questo caso è chiamata soltanto, nella persona del Gip, per l'appunto, ad archiviare il procedimento per essere il reato contravvenzionale estinto.

Credo che questa sia una strada da percorrere e soprattutto da estendere ulteriormente a tutta la normativa prevenzionale. In alcuni provvedimenti, anche recentemente approvati dal Parlamento, è però sfuggito l'inserimento di questa clausola che rendeva applicabile una normativa precedente ad una successiva. Credo che questa sia la strada corretta per mantenere una sanzione come quella oggi in linea di massima prevista dalle norme prevenzionali, che è quasi esclusivamente, o almeno prevalentemente, di tipo penale, senza però che ci sia una effettiva necessità di ricorrere all'applicazione della sanzione penale, perchè se si ottengono gli effetti prevenzionali evidentemente non si arriva neppure all'applicazione della sanzione. Ciò, d'altro canto, può servire a dare un segnale forte per evitare quel calo di attenzione che già in passato si è più volte verificato.

Credo che sia abbastanza pacifico che l'approvazione, ad esempio, della normativa di cui al decreto legislativo n. 626, che ha recepito direttive comunitarie in questa materia, ha sicuramente provocato un grande fermento. Si discute molto di più in questi due anni di prevenzione nei luoghi di lavoro di quanto non si faceva prima: questo è uno degli effetti. Non credo ancora, per la verità, che si sia passati veramente alla

fase operativa, cioè che da questo gran discutere di prevenzione, dal grande interesse che i soggetti obbligati o non mostrano per la prevenzione si sia già passati ad una fase vera e propria di maggior applicazione della normativa prevenzionale; però questa è un'impressione che mi auguro possa essere smentita. Credo che soprattutto la pubblica amministrazione, ma non solo, sia in grandissimo ritardo nell'applicazione della normativa prevenzionale. Gli strumenti per intervenire oggi ci sarebbero e, sia pure nella complessità e nell'estrema articolazione di queste norme prevenzionali, che non riescono ancora ad essere raccolte in quel famoso testo unico di cui si parla da tempo, credo che essi vadano comunque orientandosi verso un quadro di maggiore omogeneità.

Tutto sommato, poichè è la fonte comunitaria che oggi ispira la maggior parte delle norme interne esse risentono di questo quadro di partenza omogeneo, pur in assenza di un testo unico.

PRESIDENTE. È vero che processi per sole contravvenzioni non vengono celebrati?

DI LECCE. Se ne fanno pochissimi.

PRESIDENTE. Con i tempi di cui lei ha parlato, se la persona a cui è stata data comunicazione non ottempera, quando si arriva all'esperimento effettivo dell'azione penale il reato di partenza è già prescritto.

DI LECCE. In linea di massima sì. Salvo che non si ricorra all'emissione del decreto penale, che viene utilizzato soltanto da pochi uffici giudiziari, in base al quale si interrompe la prescrizione, che dagli iniziali tre anni, diventa al massimo di quattro anni e mezzo; pertanto consente almeno di celebrare il processo in primo grado. Se poi si arriva in Cassazione, si rischia comunque di avere un effetto di estinzione.

Le contravvenzioni, però, raramente arrivano al dibattimento perchè per la maggior parte delle violazioni, almeno nell'area milanese, viene trovata una soluzione diversa: o quella di cui parlavo prima, cioè della estinzione per avvenuta ottemperanza alle prescrizioni, o, sia pure in un secondo momento, cioè davanti al Gip o al pretore, si arriva alla oblazione, che in questi casi presuppone comunque, per poter essere ammessa, che la violazione sia stata eliminata. Se invece il soggetto obbligato non si attiva in alcun modo, si verifica difficilmente che un reato contravvenzionale possa trovare una decisione definitiva prima della prescrizione.

PRESIDENTE. Anche i reati più gravi, come le lesioni colpose o gli omicidi colposi, possono essere patteggiati?

DI LECCE. Sì, oggi questo avviene.

PRESIDENTE. Però, se c'è il patteggiamento la situazione di pericolo può permanere.

DI LECCE. Sì, salvo che il pubblico ministero non neghi il proprio consenso al patteggiamento ancorandolo più o meno espressamente al permanere della situazione di pericolo. Dico più o meno espressamente perchè ciò sarebbe da inquadrare nella valutazione del comportamento del soggetto obbligato. La situazione è simile a quella che si verifica per il risarcimento nei confronti della parte lesa; molto spesso il consenso all'applicazione della pena su domanda dell'imputato viene dato se c'è almeno il risarcimento alla parte lesa. Ma questa non è una condizione espressa per poter concedere il consenso. Quindi i pubblici ministeri utilizzano una motivazione più ampia, derivante appunto dalla valutazione complessiva del comportamento dell'imputato, chiarendo in qualche modo, più o meno formalmente, che l'obiettivo è quello di giungere alla rimozione del pericolo, da una parte, e, dall'altra (nei reati di lesioni colpose e omicidi colposi), ad un risarcimento del lavoratore che vada al di là di quello previsto dall'Inail, sempre che ci sia l'assicurazione obbligatoria.

PRESIDENTE. Di norma, quando si arriva al dibattimento è già avvenuto il risarcimento o è ancora presente la parte civile?

DI LECCE. Di solito il risarcimento non è ancora avvenuto e la parte civile può essersi costituita, ma questo non sempre avviene perchè spesso i lavoratori non sanno effettivamente quali sono i loro diritti e ipotizzano che il risarcimento che ricevono dall'Inail copra tutto il danno, a qualunque titolo.

I lavoratori infortunati spesso non si costituiscono parte civile perchè non sanno che potrebbero ottenere di più di quanto l'Inail non abbia già risarcito.

PRESIDENTE. Vi sono processi in cui intervengono i sindacati, enti esponenziali o altri?

DI LECCE. Sono ancora molto limitati e sporadici, anche perchè la normativa attuale non è così pacificamente interpretata per consentire la presenza effettiva delle organizzazioni sindacali nell'ambito del processo penale. È pur vero che con il nuovo codice di procedura penale qualche passo avanti c'è stato, ma non è del tutto risolto il problema della legittimazione stessa di queste organizzazioni nell'ambito del procedimento.

Credo che sulla base della mia esperienza si possa tranquillamente sostenere che se questi organismi sono presenti nel procedimento penale lo stesso può assumere una certa connotazione e giungere a risultati spesso molto diversi da quelli che si raggiungono senza la loro presenza.

Proprio per i rapporti che si vengono ad instaurare a seguito della nascita di un procedimento penale (che nasce senza la querela dell'infortunato, perchè se la lesione supera i 40 giorni o vi è una violazione specifica delle norme essendo questi reati di lesioni colpose perseguibili d'ufficio) tra il datore di lavoro e l'infortunato, che continua a rimanere alle sue dipendenze, spesso la dialettica processuale subisce qualche in-

crinatura o comunque non è mai così lineare o trasparente come potrebbe essere se intervenisse un soggetto estraneo al rapporto di lavoro quale un organismo rappresentativo dei lavoratori. Però questa presenza è ancora oggi molto marginale.

PRESIDENTE. Lasciando da parte l'esperienza giudiziaria, so che lei ha scritto un commentario sulle norme dei decreti del Presidente della Repubblica n. 303 del 1956 e n. 547 del 1995 che ha avuto più edizioni; poi si è trovato di fronte al decreto legislativo n. 626 del 1994 che ha anche attuato numerose direttive comunitarie: il quadro normativo che emerge è positivo o è complessivamente farraginoso?

DI LECCE. Certamente è farraginoso, però credo che negli ultimi anni, cioè a partire dal decreto legislativo n. 626, le linee di tendenza siano più chiare perchè la provenienza delle norme è comunque omogenea e quasi esclusivamente di provenienza comunitaria. Quel che rende il quadro normativo particolarmente farraginoso è soprattutto l'affastellarsi e l'accavallarsi di svariate norme emanate in epoche diverse, senza che si siano posti precisi limiti all'applicabilità o meno delle norme precedenti rispetto a quelle nuove. È stato quasi sempre lasciato all'interprete il compito di valutare se le norme successive sostituivano e in quale misura le norme precedenti, salvo ovviamente i pochi casi in cui espressamente è stata dichiarata l'abrogazione di una parte della normativa.

Con il decreto legislativo n. 626 del 1994 si è creato un quadro di riferimento nuovo, per cui si è introdotto sostanzialmente quello che oggi si definisce un nuovo modello prevenzionale, che dovrebbe rappresentare la cornice entro la quale riportare tutti i provvedimenti normativi sia precedenti che successivi all'emanazione del sopraindicato decreto legislativo. Si intravede, pertanto, una tendenziale linea di omogeneizzazione che oggi però non è ancora concretamente presente nelle tante (e certamente troppe) normative prevenzionali che contemporaneamente vigono nel nostro paese, anche se poi l'impostazione tecnica e le scelte di tecnica legislativa adottate negli anni 1955-1956 dal legislatore italiano rimangono ancora oggi sostanzialmente valide.

Per esempio, le varie «direttive macchine» che hanno trovato poi recepimento nel nostro ordinamento con un decreto del Presidente della Repubblica recentemente approvato stabiliscono l'individuazione di macchine e di luoghi pericolosi con una razionalizzazione, un aggiornamento ed una semplificazione dei criteri per la individuazione dei pericoli e delle stesse zone di rischio che il legislatore nel 1955 aveva individuato. Si può quindi riscontrare una certa continuità, sia pure di fondo, con queste impostazioni che peraltro provengono da fonti normative completamente diverse: ovviamente quella italiana del 1955 non ha nulla a che vedere con quella comunitaria alla quale facevo riferimento prima.

L'individuazione degli interventi di tipo maggiormente tecnico segue certamente una impostazione abbastanza simile. Ciò che diverge è invece la valutazione stessa dell'intervento prevenzionale che non è più sol-

tanto tecnico (oggi, cioè, la prevenzione non si risolve più secondo il legislatore soltanto in un intervento di tipo tecnologico, con la predisposizione di un dispositivo di protezione, con la scelta di un impianto o altro), ma deve operare su più piani contemporaneamente. Vi è sì una prevenzione di tipo tecnico, ma vi è anche una prevenzione che attiene all'organizzazione del lavoro ed una che riguarda le procedure e le modalità lavorative, che vanno oltre e non sono di tipo strettamente tecnico.

Di conseguenza, sono oggi diversi i piani sui quali la prevenzione deve necessariamente intervenire. Anche da questo punto di vista, però, la semplificazione della normativa sarebbe molto utile, anche per evitare alibi, anche se ritengo che i soggetti obbligati riescano comunque a valutare quali norme concretamente devono o dovrebbero applicare. Spesso la molteplicità e la disomogeneità delle norme vengono addotte come pretesto per sostenere di non sapere esattamente quali e in che limiti esse debbano essere applicate, quindi per non fare ciò che si dovrebbe. A volte si tratta di una difficoltà reale, ma molte altre volte è soltanto un alibi che potrebbe cadere se vi fosse una maggiore chiarezza del quadro complessivo di riferimento, che potrebbe essere semplificato proprio sulla base del contenuto del decreto legislativo n. 626.

Oggi, ad esempio, sono vigenti venti normative per la difesa dei rischi derivanti da esposizione al piombo, all'amianto e agli agenti cancerogeni; sono tutte normative specifiche che fanno riferimento ad un quadro generale contenuto nella prima parte del citato decreto legislativo. In questa logica si potrebbe ulteriormente semplificare e rendere omogeneo il quadro normativo; ciò renderebbe più facile anche l'applicazione delle norme da parte degli organi di vigilanza, che non necessariamente sono qualitativamente in grado di valutarle, soprattutto tenendo conto del fatto che la loro interpretazione oggi richiede una professionalità di gran lunga superiore da parte degli organi di vigilanza rispetto a quella che poteva essere richiesta quando queste erano meno definite e meno precise nei loro contenuti. Attualmente, per poter svolgere seriamente il suo lavoro l'organo di vigilanza ha bisogno di una effettiva professionalità, mentre in passato ciò non era sempre necessario.

Questo si riverbera anche sul procedimento penale, soprattutto per quanto riguarda la concreta attuazione della normativa; chi tra noi si è occupato a livello giudiziario di questa materia da anni – personalmente ho dato vita ad una delle prime sezioni specializzate in materia di diritto penale del lavoro nella seconda metà degli anni 70 – era spinto soprattutto dall'interesse a che la normativa venisse applicata. Non a caso oggi l'obiettivo principale è proprio quello di riuscire a raggiungere un'effettiva attuazione della normativa, anche se ritengo che a tal fine, ancora oggi, sia indispensabile la minaccia o, comunque, la previsione di una sanzione penale.

PRESIDENTE. Dottor Di Lecce, scorrendo i cataloghi di riviste e libri sembra che, rispetto al passato, si sia determinato un improvviso interesse per la materia; fino ad un certo periodo, infatti, vi sono state poche pubblicazioni sui temi oggetto della nostra indagine; poi, improv-

visamente, abbiamo assistito ad un pullulare di continui commenti al decreto legislativo n. 626 da parte di studiosi che non si erano mai interessati alla materia e di numerosi convegni in sede scientifica. Le domando allora se sia giusto affermare che da questo punto di vista vi è stato uno «scossone culturale», nel senso che quanto in precedenza era rimesso al massimo all'interpretazione giurisprudenziale oggi vede coinvolti un maggior numero di soggetti.

DI LECCE. È certamente così, signor Presidente, vi è stato questo «scossone culturale» e questo interesse maggiore sia della dottrina sia degli organi chiamati ad intervenire a qualunque titolo in questo settore. Vi è stato inoltre, come dicevo prima, anche un interesse maggiore degli stessi soggetti chiamati all'applicazione e all'ottemperanza di queste norme.

Si è verificato però, ahimè, anche un fenomeno abbastanza negativo rappresentato dall'entrata sul mercato di soggetti soprattutto in veste di consulenti che, a fronte di una aumentata richiesta di informazione e di interventi di tipo prevenzionale, si sono improvvisati esperti o formatori. Infatti, uno degli aspetti che la nuova normativa ha indubbiamente accentuato rispetto a quella precedente è proprio quello della formazione, dell'addestramento e dell'informazione dei lavoratori. Su questo terreno ritengo ci sia molto da lavorare in concreto, in quanto sono relativamente pochi i formatori seri. Certamente, però, il fenomeno della maggiore attenzione a questi temi è riscontrabile in maniera molto evidente.

DE LUCA Anna Maria. Dottor Di Lecce, lei ha affermato che talvolta i procedimenti non vengono esaminati in base all'ordine di arrivo, ma piuttosto secondo le priorità.

DI LECCE. Vorrei precisare che mi riferivo alla fissazione dei dibattimenti davanti al pretore.

Il pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari si organizza, a seconda delle varie sedi, a volte con gruppi specializzati, che seguono determinate materie in via privilegiata (nel senso che in una certa misura si specializzano) e comunque chiude in un tempo ragionevolmente breve (oggi per le lesioni derivanti da infortuni sul lavoro e malattie professionali ci vuole, mediamente, non meno di un anno) la fase delle indagini preliminari, se occorre andare in giudizio, con la richiesta di fissazione di udienza davanti al pretore. A questo punto possono intervenire quei meccanismi cui ho accennato. I procedimenti vengono inviati al pretore perchè fissi la data dell'udienza; ovviamente arrivano tutti i procedimenti, dal furto semplice al furto aggravato, o altro ancora, cioè tutta la gamma dei reati di competenza del pretore. Il criterio di fissazione dell'udienza può essere indiscriminato, per cui i procedimenti vengono fissati soltanto secondo un criterio di assortimento, per così dire, degli stessi nell'ambito dell'udienza. Non si potrebbe ipotizzare un'udienza nella quale fossero trattati soltanto omicidi colposi o una dedicata solo a contravvenzioni, per ragioni pratiche. Si cerca, quindi, di

assortire le udienze nelle quali si trattano procedimenti più gravi, o che comunque importano un maggiore impegno processuale ed altri più semplici.

DE LUCA Anna Maria. Quindi la scelta è frutto di discrezionalità?

DI LECCE. Nella fissazione della data sì, fa parte delle attribuzioni del pretore; ma si tratta di discrezionalità, non di arbitrarietà. Esistono delle regole di priorità che comunque vanno seguite, perchè sono imposte dallo stesso codice di procedura penale. Per esempio, i giudizi con imputati detenuti ovviamente viaggiano su un binario differenziato e vengono fissati immediatamente proprio perchè c'è un imputato detenuto a causa di quel reato da giudicare.

In molti uffici si è cercato, nella massa dei procedimenti, di evitare che si possa arrivare facilmente alla prescrizione di reati più complessi e di maggiore rilevanza, anticipando in qualche misura la fissazione della data dell'udienza. Pertanto, se secondo un calendario astratto un procedimento per omicidio colposo dovesse essere fissato, per esempio, nell'anno 2001, lo si fissa nel 2000 o nel 1999. Questo è il margine di discrezionalità che certamente esiste e che viene seguito non solo per reati di questo genere, evidentemente, ma anche per altri, in relazione però a situazioni contingenti, come per esempio la disponibilità delle aule di udienza.

Il giudizio di primo grado, infatti, è condizionato in pretura da una serie di fattori che vanno dalla disponibilità delle aule a quella del personale; sapete tutti della grave crisi in cui tutti gli uffici giudiziari versano in relazione al personale tecnico. Noi siamo afflitti da carenza pressochè totale dei ruoli tecnici, per cui quegli stessi sistemi informatici di cui si parlava prima vengono utilizzati nei limiti in cui è possibile, senza però ausilio di effettivi tecnici interni, per via del blocco delle assunzioni e dei problemi più generali della pubblica amministrazione. Mancano i ruoli tecnici, quindi la stessa videoregistrazione presenta una serie di problemi, così come la registrazione dei dibattimenti incontra limiti di tipo pratico-tecnico.

In questa situazione i singoli pretori dirigenti devono evidentemente calibrare il numero e il tipo di udienze e di procedimenti da mandare più o meno rapidamente avanti; direi ormai sempre meno rapidamente, perchè i processi sono tanti e si è costretti a fissare i vari giudizi nei limiti delle concrete possibilità. Il problema si potrebbe risolvere in via più generale, a mio avviso, soltanto con un abbattimento drastico dei rinvii a giudizio.

DE LUCA Anna Maria. C'è qualcosa che si potrebbe fare per rendere almeno temporaneamente possibile un abbattimento di questo tipo?

DI LECCE. Io non direi «almeno temporaneamente», perchè le famose sanzioni – sono decenni ormai che se ne parla – diverse da quelle

proprie del diritto penale si possono trovare. Non mi riferisco soltanto alla depenalizzazione in senso tradizionale, cioè alla trasformazione di una sanzione da penale in amministrativa, ma a tutti i vari livelli sui quali si può operare.

Io sono anche componente di una commissione ministeriale nominata dal Ministero di grazia e giustizia che si sta occupando di interventi in questo settore, cioè sul diritto penale in genere; non sul diritto penale del lavoro in particolare, perchè sul diritto penale del lavoro ritengo che quello che c'era da fare sia già stato fatto con il decreto legislativo n. 758 del 1994. Sul diritto penale in generale, invece, sia su quello per così dire comune, previsto dal codice, sia su quello speciale, cioè sulle tante normative sanzionate penalmente che esistono nel nostro paese in tutti i vari settori, si può operare a vari livelli. Si potrebbero, per esempio, aumentare le cause di estinzione dei reati, si potrebbero aumentare le ipotesi di perseguibilità dei reati a querela di parte, sostituendo quindi quella di ufficio; si potrebbero ipotizzare delle cause particolari di non punibilità o ancora di estinzione collegata, per esempio, alla rimessa in pristino della situazione. Pensiamo cosa potrebbe comportare tale soluzione in materia di reati ambientali, ma non solo, per l'organizzazione generale della risposta, per così dire, genericamente sanzionatoria dello Stato nei confronti di comportamenti devianti, di comportamenti non socialmente positivi. Si potrebbe intervenire anche sul piano delle sanzioni; per esempio, pensiamo cosa potrebbe significare sanzionare determinate violazioni: invece che con qualche mese di arresto, sanzionare con un arresto finalizzato quale può essere quella limitata al sabato e la domenica presso la propria abitazione, senza quindi influire sulla capacità lavorativa del soggetto che non avrebbe problemi sul luogo di lavoro ma andrebbe pur sempre incontro ad una sanzione.

DE LUCA Anna Maria. Questo tipo di sanzioni è già applicato in altri paesi?

DI LECCE. Sì, esistono sia sul piano penale che su quello delle sanzioni amministrative. Anche sotto questo profilo si può fare molto. Si tratta di variare un pò le sanzioni; tutti questi però sono interventi complessi che richiedono innanzitutto una certa semplificazione e omogeneizzazione delle normative.

Per esempio, non è il caso dell'argomento di questa sera, pensiamo a cosa accade in materia di alimenti: esistono migliaia di norme sanzionate penalmente, però è chiaro che se si vuole intervenire con sanzioni più efficaci di quanto non sia a volte la sanzione penale, dobbiamo distinguere, in base al tipo di violazione, e graduare la risposta in relazione a ciò che può essere più incisivo, ottenendo un maggior valore deterrente rispetto al soggetto che potrebbe compiere la violazione. Quindi, è diverso ipotizzare una sanzione nei confronti di un commerciante che mette in vendita un prodotto adulterato rispetto alla sanzione nei confronti del produttore, che quell'alimento lo produce già in condizioni non corrette. Questo per dire che gli interventi potrebbero essere tanti e che qualcosa si sta facendo.

Nel diritto penale in generale, ma nel campo della prevenzione in particolare, si è fatto molto di più che negli altri settori proprio con quella normativa che prevede l'estinzione dei reati contravvenzionali a seguito dell'ottemperanza. Ciò rappresenta una anteprima rispetto ad interventi che si stanno ipotizzando in altri settori.

Tant'è che la stessa commissione che attualmente sta studiando questi interventi ipotizza di estendere ad altri settori un meccanismo analogo a quello previsto per le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro, cioè l'estinzione del reato a seguito della rimozione del pericolo.

Evidentemente delle conseguenze devono esserci sempre, altrimenti si premierebbe chi non osserva la norma se ci fosse soltanto l'obbligo di adempiere a quello che già si sarebbe dovuto fare in precedenza. Una qualche sanzione, sia pur minima, ci vuole sempre, altrimenti si creerebbe un incentivo a non rispettare le norme. Questo tipo di intervento credo possa costituire una base utile di effettiva valutazione delle esigenze.

Altri interventi possono essere messi in atto, richiedono però un notevole sforzo dal punto di vista legislativo, perchè va modificata una serie di norme; sarebbe anche necessaria, probabilmente, una più omogenea pianificazione nel momento dell'emanazione di nuove normative. Se si interviene solo sulle normative precedenti e le nuove risentono degli stessi limiti delle vecchie, evidentemente si rincorre un'emergenza e non si risolve la situazione. Credo che qualcosa si stia muovendo effettivamente anche su questo piano; provvedimenti riguardanti anche altri settori, attualmente all'esame del Parlamento, vanno in questa direzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Di Lecce per essere qui intervenuto.

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

I lavori terminano alle ore 18,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

