



In collaborazione con



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

a cura di:

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

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

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

## **COPIT & CIIP**

**Presentano**

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

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

Roma 11 Maggio 2004

Promossa da COPIT, CIIP, IGEAM

*A cura di*

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

*Segreteria Editoriale: Elisabetta Cardone, Annie Alemani*

#### **Contributi di:**

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

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

# INDICE

1.	INTRODUZIONE	4
2.	PRESENTAZIONE	5
3.	LE CONSIDERAZIONI DELLA CONSULTA (CIIP) SULLA PRIMA STESURA DEL TESTO UNICO	6
4.	L'EDUCAZIONE E LA FORMAZIONE ALLA PREVENZIONE E ALLA SICUREZZA - INTERVISTA A GILBERTO BOSCHIROLI CONSIGLIO DIRETTIVO ANMA	8
5.	A PROPOSITO DI RIDEFINIZIONE DELL'APPARATO SANZIONATORIO, DI OBBLIGHI DI PREVENZIONE, DI STRUMENTI LEGISLATIVI... INTERVISTA AL DOTT. MICHELE DI LECCE	10
6.	A PROPOSITO DI BUONE PRASSI E NORME DI BUONA TECNICA - INTERVISTA A DOMENICO TADDEO PRESIDENTE SNOP	12
7.	LE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE PER LE PICCOLE IMPRESE E PER LE IMPRESE ARTIGIANE INTERVISTA A TOMMASO CAMPANILE (CNA)	13
<b>"IL DIBATTITO DURANTE IL CONVEGNO DELL'11 MAGGIO 2004"</b>		
8.	L'INTERVENTO DEL PROF. GIUSEPPE NANO PRESIDENTE CIIP	14
9.	L'INTERVENTO DI PAOLA AGNELLO MODICA IN RAPPRESENTANZA DI CGIL, CISL, UIL	17
10.	L'INTERVENTO DEL SOTTOSEGRETARIO WELFARE - ON. MAURIZIO SACCONI	20
11.	L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE COMMISSIONE IGIENE E SANITÀ ON. ANTONIO TOMASSINI	23
12.	L'INTERVENTO DEL PRESIDENTE INAIL - DOTT. VINCENZO MUNGARI	25
13.	L'INTERVENTO DELL'ON. CARLA MAZZUCCA	27
14.	L'INTERVENTO DI PIETRANTONIO RICCI - PRESIDENTE DELL'I.M.S.	28
15.	L'INTERVENTO DI ANTONELLA COVATTA - RAPPRESENTANTE C.I.A.	29
16.	SCHEDA SULLA COLLABORAZIONE CIIP - COPIT NELL'AMBITO DELLA PREVENZIONE	31

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

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

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

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

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

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

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

## 2.

### *Presentazione*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Michele Casciani**

Responsabile Relazioni Istituzionali CIIP  
e Presidente Igeam

### 3.

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

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

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

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

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

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

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

Proprio perché la norma dichiara di voler perseguire l'obiettivo di una migliore tutela dei lavoratori ci sembra che il ruolo delle figure professionali della prevenzione, che sono i principali soggetti agenti che permettono di raggiungere tale obiettivo, dovrebbe essere ripensato. Per il miglioramento continuo delle condizioni di salute e sicurezza è necessario che le aziende possano disporre di seri professionisti del settore, viceversa il nuovo testo delinea requisiti e percorsi formativi del tutto inadeguati.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7.

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

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

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

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

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

R: Ci si aspetta che il Testo Unico:

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

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

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

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

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

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

**8.**

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

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

In particolare ci interessa riportare alcuni passi delle conclusioni:

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

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

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

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

Obiettivi della “semplificazione”

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

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

Quali strumenti per il miglioramento della prevenzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 9.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ma voglio anche parlare del metodo, lo accennavo prima.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **10.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II.**

### ***L'intervento del Presidente Commissione***

#### ***Igiene e Sanità***

***On. Antonio Tomassini***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **12.**

### ***L'intervento del Presidente INAIL***

***Dott. Vincenzo Mungari***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 13.

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

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

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

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

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

#### **14.**

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

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

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

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

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

Altro problema: la formazione dei medici specialisti.

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

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

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

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

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

## **15.**

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

Io sono responsabile dell'ufficio sicurezza della confederazione italiana agricoltori e mi occupo di sicurezza alimentare e sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito delle aziende dei nostri associati.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 16.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Le Associazioni che compongono la CIIP

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

#### Organizzazione

Presidente:

prof. ing. Giuseppe Nano

Ufficio di Presidenza:

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

Sede di Milano:

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

Ufficio di Rappresentanza di Roma:

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



**COMITATO DI PARLAMENTARI PER LA INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE  
(istituto scientifico speciale DM 623/1996)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



*In collaborazione con*

