



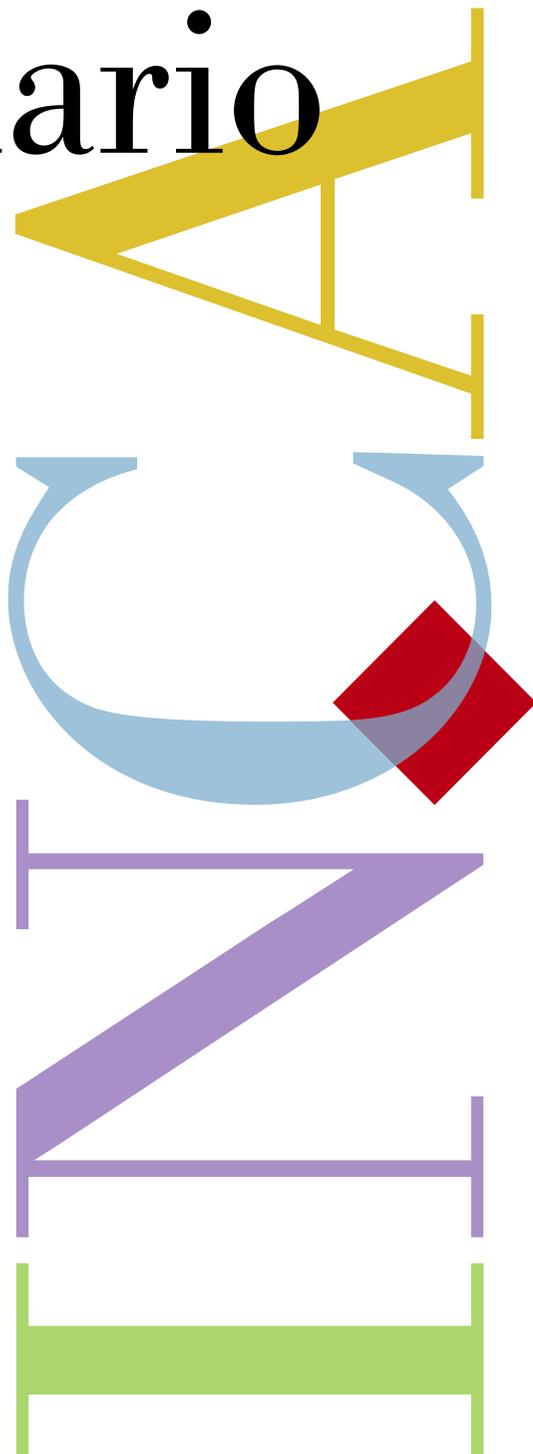
# otiziario

**NotiziarioINCAonline**  
**N.5-6 / 2014**

- Attualità**
- Nel mondo**
- Immigrazione**
- Salute e sicurezza**
- Memoria - 70 anni dal Patto di Roma**
- Documentazione**



*il Patronato della CGIL*



**N** 5-6/2014

## **Notiziario INCA online**

Rivista Mensile | Inca Cgil

LA RIVISTA TELEMATICA È REGISTRATA PRESSO  
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE PER LA STAMPA  
E L'INFORMAZIONE - AL N. 176/2012 IN DATA 11/6/2012

### **DIRETTORE RESPONSABILE**

Lisa Bartoli

### **REDAZIONE**

Sonia Cappelli

### **EDITORE E PROPRIETARIO**

Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

[www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

### **AMMINISTRAZIONE**

Via Nizza 59 - Roma

Tel./Fax (06) 8552208

Progetto grafico: Antonella Lupi

© EDIESSE SRL

Immagini tratte dal volume

**Cgil. Le raccolte d'arte**, 2005

CHIUSO IN REDAZIONE

LUGLIO 2014

## Sommario

### ■ **Attualità**

**La fiducia che non c'è** 5  
■ di Morena Piccinini

### ■ **Nel mondo**

**La previdenza in regime internazionale** 11  
■ di Rossella Misci

**Rapporto sui diritti globali. Dopo la crisi, la crisi** 15  
■ a cura di Ediesse

### ■ **Immigrazione**

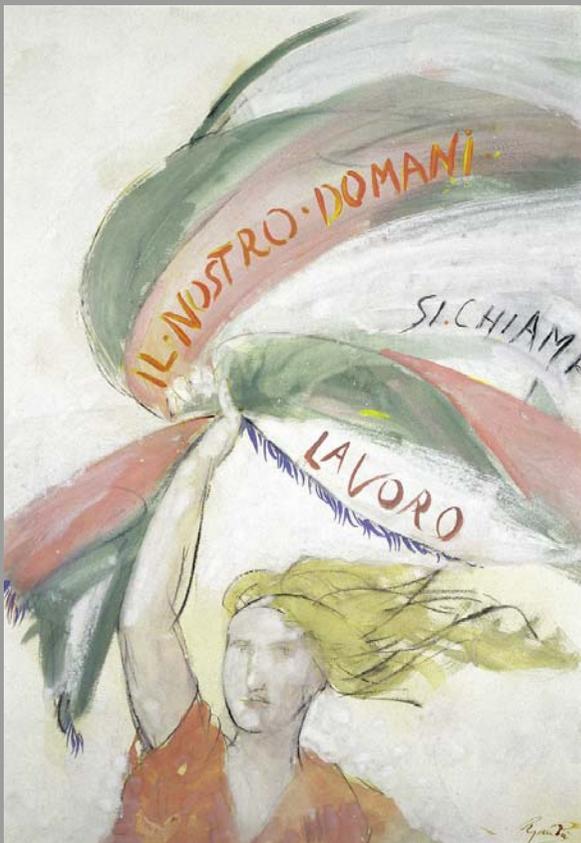
**Il mercato del lavoro parla sempre più lingue** 19  
■ Rapporto IDOS – Immigrazione e imprenditoria 2014  
■ Rapporto OCSE – Lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia

### ■ **Salute e sicurezza**

**Lo stato di salute dei lavoratori nella pesca** 23  
■ di Marco Bottazzi, Pasquale Di Palma, Rossella Uccello

- Memoria - 70 anni dal Patto di Roma**
  - 4 giugno 1944 (271° giorno dell'occupazione).** 57
  - A La Storta gli ultimi martiri**
    - a cura dell'Anpi
  - Il Patto di Roma, un sindacato libero nell'Italia liberata** 59
    - di Carlo Ghezzi
  - La nascita del sindacalismo confederale** 61
    - di Giorgio Benvenuto
  - Buozzi, un socialista riformista e protagonista delle lotte sindacali del «biennio rosso»** 69
    - di Pietro Craveri
  - La coesistenza del sindacato alla democrazia** 75
    - di Aldo Carera
  
- Documentazione**
  - Civ Inail – Linee di mandato 2013-2017** 79

**Attualità**



Giacomo Manzù, *Il nostro domani si chiama lavoro*, 1977

## La fiducia che non c'è

■ di Morena Piccinini \*

**M**entre l'Italia ha da poco iniziato il semestre di presidenza europea, continua inesorabile da parte dei principali istituti di ricerca la rilevazione di altri dati statistici che disegnano un Paese al declino, con una disoccupazione al 12,6 per cento, soprattutto giovanile (43 per cento), con un aumento della povertà tra i pensionati, che dal 2008 a oggi, secondo la Confesercenti, hanno visto ridursi il loro potere d'acquisto di oltre 1.400 euro. Ma quello che colpisce di più, lo segnala una indagine del Censis sul mondo della scuola, il veicolo principale attraverso cui fino ad ora, era data la possibilità di migliorare la posizione sociale individuale. Un riscatto sociale che però, a causa della crisi, mostra seri cenni di cedimento. I dati del Censis rilevano che al primo ingresso nel mondo del lavoro, solo il 16,4 per cento dei nati tra il 1980 e il 1984, è salito nella scala sociale rispetto alla condizione di provenienza, il 29,5 per cento ha invece sperimentato una mobilità discendente rispetto alla famiglia di origine. Non c'è da meravigliarsi che a risentirne di più siano i ragaz-

zi economicamente e culturalmente meno attrezzati. L'abbandono scolastico tra i figli dei laureati, infatti, è un fenomeno marginale, toccando appena il 2,9 per cento, mentre sale al 7,8 per cento tra i figli dei diplomati, per raggiungere addirittura il 27,7 per cento, quasi uno studente su 3, tra i ragazzi che hanno genitori con appena la scuola dell'obbligo.

Fa da corollario a questo quadro sconcertante la mancanza dei servizi sociali, a cominciare da quelli destinati all'infanzia. Infatti, solo il 55 per cento dei comuni italiani ha attivato asili nido e servizi integrativi, arrivando a soddisfare appena il 13,5 per cento della domanda potenziale. Osservando i dati disaggregati, le disuguaglianze diventano ancora più marcate. Nei comuni capoluogo di regione, la percentuale di coloro che restano esclusi dai servizi sociali raggiunge il 35,2 per cento. Le realtà peggiori sono Palermo (71,9 per cento) e Roma (67,3 per cento), mentre sul versante opposto ci sono Torino, unica realtà che riesce a soddisfare l'intera domanda effettiva, e Milano che copre il 95,1 per cento.

---

\* Presidente dell'Inca Cgil

Una situazione sociale che – avverte il Censis – favorisce la sfiducia verso i percorsi di istruzione e l'abbandono scolastico. Nell'anno 2013-2014 risulta «disperso», considerando gli ultimi cinque anni, il 27,9 per cento degli studenti, pari a circa 164 mila giovani. Secondo la società di ricerca, complessivamente, si può stimare che la scuola statale abbia perso nel giro di 15 anni circa 2,8 milioni di giovani, di cui solo 700 mila hanno poi proseguito gli studi nella scuola non statale o nella formazione professionale, oppure hanno trovato un lavoro. Inevitabile conseguenza di questa situazione è anche la riduzione degli iscritti alle università. Tra i 30-34enni, gli italiani laureati sono appena il 20,3% contro una me-

dia europea del 34,6%. E l'andamento delle immatricolazioni mostra un significativo calo negli ultimi anni. Quelli che possono contare sull'aiuto delle famiglie scelgono sempre più di andare all'estero per proseguire gli studi. Tra il 2007 e il 2011 il numero di studenti italiani iscritti in atenei stranieri è aumentato del 51,2%, passando da 41.394 a 62.580. Di fronte ad una crisi dalla quale non siamo ancora usciti, la partita del semestre italiano di presidenza Ue si gioca su un campo minato: tra l'incubo del rispetto dei parametri finanziari e il bisogno sempre più urgente di modificare le politiche europee per ridare slancio all'economia reale e all'occupazione nel nostro Paese.



## NEL MONDO



Eduardo Arranz-Bravo, Buho-Home, 1970 (particolare)

## La previdenza in regime internazionale

■ di Rossella Misci \*

**D**i questi tempi, a leggere i quotidiani e ad ascoltare i dibattiti televisivi, più o meno riflessivi, sulla situazione della reale crisi del lavoro giovanile nel nostro Paese, sembra che tutti siano impegnati ad invitare l'enorme numero di disoccupati a lasciare il Paese e a cercare in Europa o magari... in Australia o Canada quel lavoro che in Italia appare sempre più una chimera.

È davvero così? Siamo davvero destinati a tornare un Paese di emigranti (magari questa volta con la borsa 24 ore e non con la valigia)? Siamo pronti a vivere strappi e lacerazioni familiari e generazionali che sembravano relegate nelle ultime pagine dei libri di storia patria? In verità forse oggi questa nuova emigrazione se davvero fosse un fenomeno numericamente rilevante, riguarda (o forse torna a riguardare) soprattutto i capitali verso i paradisi fiscali, mentre l'attività di intere aziende trasferiscono macchinari e know out nei Paesi di nuovo ingresso nell'Unione Europea nei quali le agevolazioni statali, per un verso, e il basso costo del lavoro, dall'altro, favoriscono un maggiore profitto.

La vicenda della Fiat di questi ultimi anni è forse il paradigma di questo fenomeno. Viene in mente a questo punto la parola magica del decennio: «È la globalizzazione, bellezza!». La globalizzazione, panacea di ogni problema, ci ha portato oltre la disillusione, quali effetti collaterali, sconvolgimenti sociali, economici, politici che hanno interessato milioni di persone a livello planetario.

Guerre e conflitti religiosi hanno portato non solo morte e distruzione ma un ulteriore fenomeno epocale: un esodo, o meglio, una fuga di milioni di esseri umani dai loro Paesi di origine verso quelli che ai loro occhi sembravano contenere la speranza di una nuova e migliore vita.

Le guerre del vicino e Medio Oriente, i conflitti religiosi o tribali in Africa, la caduta dei regimi comunisti nell'Europa orientale, le crisi economiche e politiche di molti Paesi del Centro e Sud America hanno condotto i relativi popoli a rivolgere lo sguardo e le residue speranze verso tutti i Paesi del cosiddetto mondo occidentale.

A questo punto, qualcuno potrà chiedersi se non abbiamo esagerato allargando troppo

\* Autrice della pubblicazione per l'Inca Cgil nazionale

l'orizzonte. Ci si può chiedere cosa c'entrino queste esemplificazioni generiche in rapporto ad un manuale su «La previdenza in regime internazionale» (pubblicato recentemente dalla casa editrice della Cgil Ediesse ndr). Eppure riteniamo che un nesso ci sia.

Quando parliamo di diritti di cittadinanza, di assistenza sociale, di principi solidaristici e di tutto ciò che ruota attorno al welfare e al lavoro, dobbiamo essere consapevoli che trattiamo di uno scenario sottoposto a una costante evoluzione, per cui è difficile immaginare quali potranno essere le prospettive. E questo è dovuto al fatto che gli elementi che determinano la globalizzazione interagiscono tra di loro a volte in modo imprevedibile. Ciononostante, molti Paesi sul versante normativo da anni cercano di dare vita, attraverso convenzioni spesso solo bilaterali, ad una rete di assistenza, fondata sul principio della reciprocità. Questo manuale ha l'ambizione di racchiudere nelle sue pagine lo stato dell'arte della tutela dei diritti previdenziali in regime internazionale. Uno sforzo che merita di essere segnalato e che potrebbe consentire di avere in un unico testo il contenuto delle singole convenzioni e il diritto comunitario in materia di coordinamento delle varie legislazioni previdenziali.

La Guida affronta il tema della previdenza in regime internazionale analizzando la condizione giuridica dei lavoratori migranti che si trovano ad essere assicurati, nel corso della loro vita attiva, ad una pluralità di ordinamenti nazionali molto diversi tra loro e, a volte, coordinati da regole sovranazionali molto complesse e difficili da interpretare.

Nella prima parte sono state affrontate le Convenzioni bilaterali stipulate dall'Italia con Argentina, Australia, Bosnia, Brasile, Canada, Capoverde, Città del Vaticano, Macedonia, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino, Serbia-Montenegro, Stati Uniti, Tunisia, Turchia, Uruguay, Venezuela. Attraverso le Convenzioni Bilaterali le parti attuano un coordinamento delle rispettive legislazioni nazionali; ogni Convenzione opera in modo autonomo rispetto alle altre convenzioni stabilendo i requisiti da osservare, le prestazioni tutelate e i soggetti che rientrano nel loro campo di applicazione.

Un'ampia trattazione è riservata ai Regolamenti comunitari di sicurezza sociale, nella loro recente redazione, che contribuiscono a realizzare uno dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: la libera circolazione delle persone. I Regolamenti non prevedono di realizzare una uniforme legislazione previdenziale e sociale negli Stati membri, ma sono finalizzati a realizzare il difficile compito del coordinamento dei diversi sistemi previdenziali esistenti nei 28 Paesi comunitari a cui si aggiungono anche Svizzera, Lichtenstein, Norvegia e Islanda.

Ampiamente trattata è la parte dedicata al tema della totalizzazione o cumulo dei periodi di assicurazione accreditati nei diversi Paesi: viene messa in evidenza la differente modalità di applicazione di tale cumulo in ambito comunitario e nelle Convenzioni Bilaterali; viene evidenziata la possibile diversa valutazione dei periodi assimilati ai periodi di lavoro nelle diverse legislazioni nazionali poiché ogni Paese utilizza i periodi svolti al-

l'estero secondo le regole della propria legislazione nazionale.

Per quanto concerne il tema delle pensioni, nel manuale viene trattato sia l'aspetto del perfezionamento in regime internazionale del requisito per il diritto a pensione, sia le particolari modalità di calcolo delle prestazioni pensionistiche in regime comunitario o di Convenzione bilaterale.

Quello che stiamo attraversando non è certo il momento migliore per l'Europa: egoismi nazionali rischiano di far arretrare anche i diritti dei lavoratori, cosiddetti «mobili» (e cioè che si spostano da un Paese ad un altro per motivi professionali) se non si diffonde la conoscenza sulla portata delle conquiste realizzate. Un obiettivo piccolo forse, ma sicuramente nella giusta direzione. Ce n'è bisogno.

## Rapporto sui diritti globali 2014\*

### Dopo la crisi, la crisi

■ a cura di Ediesse

**P**iù che di crisi, si rischia ormai di dover parlare di catastrofe globale. Dopo sei anni, infatti, tutti gli indicatori economici e sociali rivelano un quadro drammatico e univoco. In Europa le persone che hanno perduto il lavoro sono cresciute di 10 milioni, portando a 27 milioni il totale di disoccupati. Per il quinto anno consecutivo l'occupazione è in calo nel continente. I nuovi poveri sono cresciuti di 13 milioni di unità. Nell'Europa a 28 Paesi, nel 2012, le persone già povere e quelle a rischio di esclusione erano ben 124 milioni, poco meno di una ogni quattro, con una crescita di 2 milioni e mezzo rispetto all'anno precedente.

Nel suo piccolo, l'Italia contribuisce significativamente a questa mappa della privazione: il numero di quanti vivono in condizioni di povertà assoluta è esattamente raddoppiato tra il 2007 e il 2012, passando da 2 milioni e 400 mila a 4 milioni e 800 mila, l'8% della popolazione. Il tasso di occupazione nel 2013 è tornato ai livelli del 2002: 59,8%; all'inizio della crisi, nel 2008, era al 63%. Peg-

gio stanno solo i greci (con il 53,2%), i croati (53,9%) e gli spagnoli (58,2%). Tra il 2012 e il 2013 sono stati persi 424 mila posti di lavoro. Dall'inizio della crisi hanno perso il lavoro oltre 980 mila persone. Il tasso di disoccupazione tra i giovani dai 15 ai 24 anni è arrivato al 42,4%. Muoiono le piccole imprese: dal 2008 ne sono scomparse 134 mila. E muoiono le persone: per quanto sia difficile stabilire nessi causali univoci e certi, alcuni studi indicano in 149 le persone che si sarebbero tolte la vita per motivazioni economiche nel 2013, quasi il doppio rispetto agli 89 casi dell'anno precedente.

Numeri moltiplicati e non meno tragici sul panorama mondiale: nel 2013 i disoccupati erano 202 milioni. Lievita anche il fenomeno dei lavoratori poveri: sono 200 milioni e sopravvivono in media con meno di due dollari al giorno.

Questo stato di catastrofe – umanitaria, non solo economica – non è una realtà inevitabile, bensì il risultato di scelte politiche precise. Nessun serio investimento è stato fatto per promuovere l'occupazione e sostenere il la-

\* SocietàINformazione (a cura di), *Rapporto sui diritti globali 2014*, Ediesse, [www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

voro. La rotta non è stata invertita e nemmeno corretta. Anzi. Le politiche della Banca Centrale, del Fondo Monetario Internazionale e della Commissione Europea, la famigerata Troika hanno portato allo stremo i lavoratori e i ceti medi nei Paesi destinatari dei programmi di assistenza finanziaria, Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna, Romania.

Complice la crisi, è in atto l'intensificazione di una «lotta di classe dall'alto», una resa dei conti totale con i sistemi democratici e di welfare, per come sono stati edificati nella seconda metà del secolo scorso, a partire dal modello sociale europeo. Sono potenti le spinte in direzione della privatizzazione dei servizi di protezione sociale in Europa, un potenziale mercato di 3.800 miliardi di euro l'anno, vale a dire ben il 25% del PIL, verso il quale si stanno indirizzando gli incontenibili appetiti dei gruppi finanziari e delle multinazionali.

Risulta sempre più evidente il contrasto tra due idee diverse e antagoniste del mondo, la più forte delle quali, fondata sul dogma del libero mercato e sulla religione del profitto, vuole fare una definitiva tabula rasa di tutti i diritti faticosamente acquisiti dalle classi subalterne nel corso della seconda metà del Novecento.

La crisi globale ha reso maggiormente manifesta l'incapacità di perseguire alternative. Negli ultimi anni a livello mondiale si è assistito alla bancarotta del liberismo. Eppure i responsabili della crisi – grande finanza, corporations e tecnocrazie – hanno stroncato violentemente ogni ripensamento sui paradigmi della crescita infinita e dell'asservimento totale dei viventi alle logiche del pro-

fitto, che sono state architrave di quella dottrina fraudolenta. E ora addirittura rilanciano, con quel Transatlantic Trade and Investment Partnership, il trattato commerciale Usa-Ue che incombe sull'Europa.

Eppure le proposte alternative sono da tempo sul tavolo. Certo, non bastano le piattaforme. Per trasformazioni di tale radicalità occorrono la forza politica, il consenso e la cooperazione sociale. Ma, per determinarne le precondizioni, necessita prima di tutto definire una nuova cornice culturale e valoriale. Un'altra Europa e un'altra globalizzazione, insomma, quella dei cittadini, dei diritti e della solidarietà politica e sociale, ha bisogno di essere pensata e di nascere presto dalle macerie di quella delle monete e dei mercati. Una riconversione ecologica dell'economia deve soppiantare il castello di carte della finanza speculativa, che da tempo detta le agende ai governi e che vorrebbe ora addirittura forzare e svuotare le Costituzioni antifasciste europee. Un deciso investimento sul lavoro stabile e di qualità e su un nuovo welfare deve spodestare la mortifera politica dell'austerità (solo in Grecia sarebbero 2.200 le morti direttamente riconducibili alle politiche del rigore) che sta strangolando economie e Stato sociale e a cui l'Unione Europea e i singoli governi si sono inchinati. Come afferma nel Rapporto Luciano Gallino, «i Parlamenti hanno sbattuto i tacchi e hanno votato alla cieca perché ce lo chiedeva l'Europa. Non esistono alternative, ci è stato detto. Questa espressione è un corollario del colpo di Stato in atto».

Le alternative invece sono possibili, oltre che necessarie. Ma non possono che sortire dal

basso, dalle forze vive del lavoro, della società, dei popoli. Per contrastare quel «colpo di Stato», difendendo la democrazia, ricucendo la profonda ferita delle diseguaglianze, ristabilendo equità e giustizia sociale. Globalizzando i diritti.

Di tutto questo e di molto altro ancora parla il Rapporto sui diritti globali di quest'anno, giunto alla dodicesima edizione. Macro-capitoli tematici documentano la situazione e delineano possibili prospettive future. L'ana-

lisi e la ricerca sono corredate da cronologie dei fatti, da schede tematiche, da quadri statistici, da un glossario, da una bibliografia e sitografia, dalle sintesi dei capitoli e dall'indice dei nomi e delle organizzazioni citate. Uno strumento fondamentale d'informazione e formazione per quanti operano nella scuola, nei media e nell'informazione, nella politica, nelle amministrazioni pubbliche, nel mondo del lavoro, nelle professioni sociali, nelle associazioni.

**IMMIGRAZIONE**



Renzo Vespi gnani, *Il popolo della Resistenza non dimentica*, 1972 (particolare)

## Il mercato del lavoro parla sempre più lingue

■ a cura della Redazione

### Idos – Rapporto immigrazione e imprenditoria 2014 / a cura Idos

Il Rapporto curato dall'Idos in collaborazione con UnionCamere, Camera di Commercio di Roma, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, MoneyGram e con il supporto di diversi esperti e altre strutture, analizza l'imprenditorialità immigrata a tre diversi livelli (europeo, nazionale e territoriale) e propone al riguardo i dati aggiornati all'inizio del 2014, con molteplici approfondimenti che consentono di individuare lo specifico apporto degli immigrati al panorama imprenditoriale italiano e le possibili prospettive.

Nell'Ue a 28, secondo le statistiche Eurostat (parziali in quanto non inclusive, ad esempio, del settore agricolo e a base campionaria), sono 30,5 milioni gli imprenditori (1 ogni 7 occupati, per il 70% maschi), di cui circa 4,9 milioni in Italia (quasi un milione in più rispetto alla Germania). Gli imprenditori immigrati che per lo più hanno dato luogo a imprese individuali, sono quasi 2 milioni (di cui poco meno della metà non comunitari) e si concentrano innanzitutto in Germania (461 mila imprenditori e 750 mila posti di lavoro creati), seguita dalla Gran Bretagna (423 mila).

In Italia, tra gli autoctoni prima e tra gli immigrati poi, si è affermata una imprenditorialità molecolare – con imprese di ridotte (e ridottissime) dimensioni – che, seppure per alcuni aspetti appare più dinamica e coinvolgente, fatica maggiormente nel mercato globalizzato, come indicano le evidenti difficoltà delle imprese artigiane, in diminuzione dal 2009. Il nuovo Rapporto si basa sull'analisi delle imprese registrate negli elenchi delle Camere di Commercio: 6.061.960, di cui 497.080 controllate da persone nate all'estero. Le imprese individuali superano la metà del totale tra quelle controllate dagli autoctoni (51,9%) e arrivano

all'80,6% (oltre 400 mila) tra gli immigrati, che però si stanno aprendo in misura crescente anche a forme di impresa più complesse, con le società di capitali. In ogni modo, gli imprenditori nati all'estero sono riusciti a mantenere un significativo dinamismo imprenditoriale anche in questi anni di crisi, compensando la tendenziale diminuzione delle imprese guidate dagli italiani.

Nel 2013, mentre per le imprese italiane il segno è stato uniformemente negativo (-0,9% a livello nazionale), quelle che fanno capo a lavoratori immigrati hanno registrato un andamento positivo (mediamente del 4,1%) che induce a confidare sulla possibilità di un loro ulteriore supporto al sistema economico-produttivo italiano come anche allo sviluppo dei Paesi di origine.

Sul territorio il panorama è frastagliato, con una maggiore concentrazione delle iniziative nel Nord, quindi nel Centro e infine nel Meridione.

Anche la Commissione europea, nel piano d'azione Imprenditorialità 2020, ha attribuito a questi operatori un ruolo importante per il rilancio dell'Unione. Purtroppo, la comprensibile attenzione agli investitori esteri (in Italia sono meno di mille l'anno i visti d'ingresso concessi per tale motivo) non deve indurre a trascurare gli immigrati che continuano a passare dal lavoro dipendente a quello autonomo-imprenditoriale e che possono fare dell'Italia il Paese europeo leader per numero di imprenditori nati all'estero.

---

## Rapporto Ocse – Lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia

**N**el contesto socioeconomico italiano, caratterizzato da bassa crescita e crescente disoccupazione, gli immigrati sono diventati una componente strutturale della forza lavoro, soprattutto nel settore edile (50% dei lavoratori immigrati uomini) e in quello dei servizi domestici e assistenziali (50% delle donne immigrate occupate), settori che più di altri stanno subendo gli effetti della recessione. Lo ha sottolineato il Rapporto «L'integrazione degli immigrati e dei loro figli in Italia» predisposta, su richiesta del Cnel, dall'Ocse, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e presentata nei giorni scorsi a Roma.

I tassi di occupazione della popolazione immigrata in Italia, di gran lunga al di sotto della media Ocse, sono superiori rispetto a quelli degli autoctoni, con un'altissima incidenza di lavoro sommerso e irregolare, sfruttamento e discriminazione. Il loro tasso di occupazione ha raggiunto il 72% nel 2012 ed è sceso di 10 punti percentuali dal 2008, circa il doppio rispetto ai nativi. L'occupazione delle donne immigrate, impiegate per lo più in lavori di cura e assistenza, «dipende invece dai risparmi delle famiglie, che stanno notevolmente diminuendo». E anche se tra la popolazione in età lavorativa in Italia il tasso di occupazione degli immigrati è maggiore rispetto a quello dei nativi, molti stranieri «sono intrappolati in lavori a bassa produttività e mal pagati e costituiscono buona parte dei lavoratori in condizioni di povertà».

Spesso, denuncia l'Ocse nel suo Rapporto, gli immigrati entrano nel circuito del lavoro sommerso e irregolare, dello sfruttamento e della discriminazione. Ciò vale anche per «quel 10% classificato come altamente qualificato, che rappresenta l'unico gruppo con tassi di occupazione più bassi rispetto ai nativi». Complessivamente gli immigrati, uomini e donne, costituiscono rispettivamente il 31 e il 40% dei lavoratori poco qualificati nel 2012. Qualche miglioramento delle condizioni lavorative si registra grazie a una significativa mobilità Sud-Nord, nonostante le maggiori opportunità occupazionali per gli immigrati rispetto ai nativi continuino a trovarsi nel Meridione. A partire dal 2007 la disoccupazione ha colpito soprattutto gli stranieri meno istruiti, attestandosi nel 2012 al 12,6% per gli uomini e al 15,9% per le donne, in qualche modo protette dal persistere della domanda nei settori dei servizi domestici e alla persona.

Solo la metà di loro ha un titolo di studio superiore alla licenza media e pochi parlano italiano al momento dell'arrivo. Il passaggio alla scuola superiore non è facile e, ricorda l'Ocse «solo otto regioni consentono agli studenti immigrati con qualifica professionale post-triennale di accedere a un quarto anno di formazione e solo due regioni al quinto anno».

Il rapporto registra infine tra i figli di immigrati un crescente tasso di abbandono scolastico e una percentuale di Neet pari a un terzo degli stranieri tra i 15 e i 24 anni.



## Salute e sicurezza



Opera di Giò Pomodoro, 1982

## Lo stato di salute dei lavoratori della pesca

■ di Marco Bottazzi\*, Pasquale Di Palma\*\*, Rossella Uccello\*\*\*

### ▼ Premessa

Ogni attività diretta a catturare esemplari di specie che abbiano come ambiente abituale o naturale di vita le acque marine o del Demanio marittimo, definite come tali dalla normativa vigente, è considerata pesca marittima. La diversificazione e specializzazione delle attività di pesca, l'aggiornamento tecnologico della flottiglia e l'aumento delle capacità professionali degli equipaggi hanno condotto ad un enorme accrescimento delle potenzialità di cattura, facendo sì che, insieme alla creazione degli impianti a terra di assistenza al naviglio e di trasformazione del pescato, il settore della pesca professionale riportasse, nel secolo appena trascorso, un grosso sviluppo economico e commerciale.

A fronte di tale sviluppo, il numero degli operatori impiegati in tali attività è in controtendenza, infatti i dati più aggiornati attestano che nel corso del primo decennio degli anni Duemila i lavoratori della pesca sono passati da circa 35.000 a poco più di

28.000. La stima degli addetti, deducibile dall'andamento dei premi assicurativi incassati dall'Inail negli ultimi anni, dimostra una ulteriore prosecuzione del trend in negativo. Se consideriamo che le imbarcazioni da pesca nel nostro Paese sono circa 15.000, possiamo dedurne un rapporto lavoratore/posto di lavoro piuttosto basso. Ciò, da un lato, attesta il grande impatto che ha la pesca artigianale in Italia, caratterizzata da piccole imbarcazioni e promiscuità delle mansioni, e, dall'altro, un non trascurabile fenomeno del lavoro sommerso.

### ▼ La pesca professionale

La pesca professionale è quell'attività destinata alla cattura di specie migratorie, alla pescicoltura, alla molluschicoltura ed allo sfruttamento di banchi sottomarini, esercitata con navi da pesca, da terra o mediante apprestamenti fissi o mobili temporanei o permanenti.

\* Consulenza medico-legale nazionale Patronato Inca Cgil

\*\* Medico del Lavoro, dirigente Medico Inail Sovrintendenza Sanitaria Centrale

\*\*\* Medico Chirurgo, specializzanda Medicina del Lavoro presso Seconda Università di Napoli

Per le attività di questo tipo di pesca (cattura di pesci e altra fauna ittica destinata al commercio), si utilizzano bastimenti noti col nome di pescherecci (o motopesche). Inizialmente a vela o a remi, sono diventati negli ultimi decenni progressivamente a motore, prima a benzina o a carbone, poi sempre di più diesel. I pescherecci sono in genere di dislocamento medio-piccolo e la loro stazza parte da qualche tonnellata per impieghi costieri, mentre quelli che raggiungono le mille tonnellate e oltre, sono utilizzate per la pesca d'altura oppure oceanica e sono dotati di abbondanti reti e apparati radar e sonar.

Le navi utilizzate per la pesca professionale, in base alle caratteristiche, al peso, alla potenza ed alle dimensioni, sono così classificate:

- ▶ 1<sup>a</sup> Categoria – adibite alla pesca oltre gli stretti o oceanica;
- ▶ 2<sup>a</sup> Categoria – adibite alla pesca mediterranea o d'altura;
- ▶ 3<sup>a</sup> Categoria – adibite alla pesca costiera ravvicinata;
- ▶ 4<sup>a</sup> Categoria – adibite alla pesca costiera locale;
- ▶ 5<sup>a</sup> Categoria – destinate a servizi di impianti da pesca;
- ▶ 6<sup>a</sup> Categoria – destinate dalle imprese al servizio di una flottiglia di pesca per l'esercizio delle attività di trasporto, conservazione o trasferimento del pescato.

Ai sensi del Codice della Navigazione, le navi di categoria 1<sup>a</sup> - 2<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> sono anche dette «navi maggiori», quelle di categoria 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> sono denominate «navi minori», tutte le unità di pesca di categoria 5<sup>a</sup> rientrano nei «galleggianti».

L'assegnazione alla rispettiva categoria spetta al Comandante della Capitaneria di Porto che svolge la funzione di Capo del Compartimento Marittimo.

In base alla tipologia dei natanti la pesca professionale si differenzia in cinque varietà.

1. La **piccola pesca o pesca artigianale** si esercita all'interno delle 12 miglia dalla costa, con barche di lunghezza inferiore a 12 metri Lft (lunghezza fuori tutto) e di stazza non superiore alle 10 Tsl (tonnellate di stazza lorda), mediante l'uso esclusivo di determinati attrezzi (attrezzi da posta, ferrettare, palangari, lenze e arpioni, nasse, bertovelli, fiocine, ciancioli e sciabiche). Nella piccola pesca sono esclusi lo strascico, la draga idraulica e tutti gli altri sistemi di pesca a traino che utilizzano il motore nell'azione di cattura. La piccola pesca, non a caso denominata anche pesca artigianale, è l'attività produttiva che più rispecchia le abitudini locali, così come dimostrato dalle varie specializzazioni di pesca e di pescato omogeneamente distribuiti lungo tutta la costa peninsulare.
2. La **pesca costiera locale** si esercita fino ad una distanza di 6 miglia dalla costa con navi fino a 30 Tsl e, se la nave è conforme a precise prescrizioni di sicurezza, può essere autorizzata all'esercizio dell'attività fino ad una distanza di 12 miglia dalla costa.
3. La **pesca costiera ravvicinata** si esercita fino ad una distanza di 40 miglia dalla costa con imbarcazioni di categoria non inferiore alla 3<sup>a</sup>.

4. La **pesca mediterranea** o **d'altura** si esercita nelle acque del Mar Mediterraneo con navi di categoria non inferiore alla 2<sup>a</sup>, a partire da 30 Tsl e con specifiche dotazioni di sicurezza.
5. La **pesca oceanica** si effettua con navi di 1<sup>a</sup> categoria, oltre gli stretti.

Tra le attività di pesca professionale è ricompresa anche l'**acquacoltura** o **acquicoltura**, che è la produzione di organismi acquatici, principalmente pesci, crostacei e molluschi, ma anche alghe, in ambienti confinati d'acqua dolce o marina, controllati dall'uomo. A seconda del tipo di allevamento, questi ambienti vengono denominati: peschiere, vivai, valli da pesca o stagni. Il termine acquacoltura si contrappone generalmente alla pesca, nella quale l'uomo preleva dagli stock naturali i prodotti di cui ha bisogno.

La pesca professionale, indipendentemente dalle imbarcazioni utilizzate, si può distinguere in base ai sistemi di pesca. Ricordiamo, a questo riguardo, che i sistemi di pesca normalmente impiegati in Italia sono regolamentati da una fonte legislativa specifica quale il Dm 26/07/1995.

Di seguito vengono illustrati, fra quelli regolamentati, i sistemi di pesca più diffusi in Italia e descritti i componenti delle rispettive attrezzature necessarie.

► La **pesca a strascico** consiste nel trainare attivamente una rete da pesca sul fondo del mare ad opera di una o due barche (strascico a coppia). Le reti a strascico hanno generalmente forma conica; la parte terminale, apribile per estrarre il pe-

scato, prende il nome di «sacco», l'apertura invece prende il nome di «bocca» e la parte centrale di «ventre». Sovente ai lati della bocca sono presenti due lunghe strisce di rete di forma triangolare con funzioni di invito che prendono il nome di «ali» e che, se la pesca viene praticata da due pescherecci in coppia, vengono mantenute aperte da entrambe le barche, con un tonnellaggio attaccato ad ognuna di esse; nella pesca a strascico compiuta da una sola barca, il tipo più comune, la rete è invece mantenuta aperta da strutture chiamate «porte» o «divergenti». Le porte sono disponibili in diverse forme e misure e possono essere adatte a tenere la rete a contatto col fondo o sollevate da esso. Affinché le porte compiano bene il loro dovere, è necessario che la barca o la nave viaggi ad una certa velocità, in genere di 2,5-4 nodi. La parte della bocca e delle ali che strascica il fondale è in genere armata di piombi e catene con la funzione di smuovere il sedimento e di farne venir fuori pesci ed altri animali che vi fossero intanati mentre la parte superiore degli stessi è dotata di galleggianti con lo scopo di tenere aperta la bocca.

Il tipo più comune di rete a strascico bentonica (cioè utilizzata per prede che stiano sul o nei pressi del fondale) è la *paranza*, in origine manovrata da due imbarcazioni ma oggi in genere calata da un solo peschereccio.

Il *rapido* o *sogliolara* o *sfogliara* è una rete piccola, senza ali e dotata di una cornice rigida attorno alla bocca, che nella parte inferiore è armata di denti. Questa rete è

impiegata principalmente per la pesca di pesci piatti, di razze e di molluschi bivalvi come telline e vongole.

La *gangamella* è invece una piccolissima rete (poco più di un retino) che viene lentamente strascicata di notte allo scopo di catturare i gamberetti.

La *sciabica* e lo *sciabichello* hanno struttura simile alla paranza, con la differenza che vengono trasportate a mare da un'imbarcazione ma poi vengono salpate da terra.

- ▶ La *pesca con rete da posta* è caratterizzata dall'utilizzo di una rete disposta verticalmente e spesso molto lunga che viene lasciata in mare lasciando che siano le prede a raggiungerla ed a rimanervi impigliate. La struttura di una generica rete da posta è molto semplice: si tratta generalmente di una rete rettangolare con dei galleggianti di plastica o sughero nella parte superiore (*lima dei sugheri*) e dei piombi (*lima dei piombi*) in quella inferiore. La rete da posta deve rimanere ben tesa verticalmente in acqua per cui è fondamentale il corretto bilanciamento tra la lima dei sugheri e quella dei piombi. I pesi o le ancore vengono segnalati in superficie da galleggianti muniti di bandierine gialle di giorno e luci gialle di notte per renderne possibile l'individuazione al momento del recupero. In passato le reti da posta erano realizzate soprattutto di cotone, oggi è di uso quasi universale il nylon che ha il pregio di essere praticamente invisibile nell'acqua. Queste reti, una volta calate, vengono lasciate in posizione per un certo periodo di tempo, in genere una notte, in modo tale da renderle ancora più invisibili al pesce, e

poi recuperate. Normalmente, nell'intervallo fra l'operazione di cala e quella di salpata la barca rientra in porto.

La principale suddivisione delle reti da posta è tra reti fisse o derivanti: le prime vengono ancorate al fondo mentre le seconde sono libere di spostarsi seguendo le correnti. Le reti derivanti sono in genere utilizzate per la cattura di pesci pelagici, spesso in alto mare, mentre quelle fisse sono gli attrezzi più utilizzati nella cosiddetta piccola pesca strettamente costiera.

Il più comune e diffuso tipo di rete da posta fissa è costituito dal *tramaglio* o *tremaglio*, una rete costituita da tre strati, i più esterni a maglie larghe («pezze» o «pareti») ed il più interno («mappa») a maglie strettissime e di superficie maggiore degli altri due (in maniera che sia meno tesa delle pezze). La preda penetra attraverso le maglie molto larghe della pezza più esterna ma rimane inesorabilmente avviluppata (ammagliata) nella mappa, formando una sorta di sacchetto all'esterno della parete dal lato opposto di quello di entrata. Questo rende assai più agevole estrarre (smagliare) la preda, perché basta rinfilare il sacchetto di mappa all'interno della pezza ed il pesce si smaglia da sé. Questa rete viene calata a una profondità che varia tra i 2 e i 40 m ed è utilizzata, in modo particolare, per catturare seppie, triglie, orate, occhiate, scorfani e simili.

Il *tramaglino*, che è una modificazione del tramaglio, ha una dimensione della maglia interna molto minore per cui pesca solo nelle immediate vicinanze del fondale e viene utilizzata per la cattura delle triglie o dei crostacei come le mazzancolle. Quando in-

vece le maglie sono più grandi, si parla di *tramaglione*, che è utilizzato per la pesca delle aragoste.

La *mugginara* o *saltarello* è una rete simile al tramaglio, ma porta sulla parte superiore, al di sopra dei sugheri, una pezza supplementare di rete disposta parallelamente al pelo dell'acqua. Questa rete viene utilizzata per la cattura di cefali in acque lagunari dove, colpendo l'acqua con bastoni, i pesci saltano fuori dall'acqua per scavalcare la rete e restano ammagliati nella pezza orizzontale. Viene chiamata per questo motivo anche *rete a battere*. Questo attrezzo viene disposto circolarmente attorno a banchi di pesci previamente individuati, analogamente al sistema di pesca con le reti da circuizione.

L'*imbrocco* o *menaida* o *menaide* è un tipo di rete fissa simile al tramaglio, di nylon trasparente alto 3-4 m, costituito dalla sola mappa, calata verticalmente nell'acqua. Esso ha praticamente una cattura monospecifica e monotaglia che dipende dalla misura della maglia con cui è armata. La cattura avviene per imbrocco: il pesce, una volta entrato nella maglia della rete, non riesce più ad andare né avanti né indietro. Se la maglia fosse più piccola non riuscirebbe a penetrare con la testa nella maglia stessa, se d'altra parte fosse più grande passerebbe tutto intero dalla parte opposta, evitando in ambedue i casi la cattura. Gli imbrocchi a maglia fitta sono utilizzati per la cattura di pesci di piccola taglia come acciughe o sardine; quelli a maglia medio-piccola (52-58 mm) per la cattura dei naselli; quelli a maglia medio-grande (70-80

mm) per la pesca delle sogliole; quelli a maglia grande (330-400 mm e oltre) sono specifici per la presa dei tonni e dei pesci spada. Di queste ultime ne esistono due tipi: la *palamitara* e la *spadara*; la prima è ancorata al fondo, mentre la seconda è derivante; l'uso di queste due reti è proibito in tutta l'Unione Europea dal Regolamento Ce 894/97 per la moria di cetacei che causano. Se la rete a imbrocco è derivante prende il nome di *ferrettara*.

Le reti *incastellate*, *imbardate* o *combinare* sono ibride tra tramaglio ed imbrocco, di solito tramaglio nella parte vicina al fondo ed imbrocco nella parte superiore, il che consente di ampliare lo spettro operativo dell'attrezzo. Queste reti comunque sono poco usate ad eccezione di alcune situazioni locali.

- La *pesca con palangaro* o *palamito* o *palangrese* si effettua tramite una lunga lenza di grosso diametro con inseriti ad intervalli regolari spezzoni di lenza più sottile portanti ognuno un amo. Sostanzialmente il palangaro è costituito da un lungo e robusto cavetto («trave» o «madre»), lungo anche diversi chilometri, con numerosi «braccioli» più sottili, ognuno dei quali porta un amo. A intervalli regolari sulla madre sono inseriti dei cavetti contrassegnati da galleggianti che permettono il posizionamento dell'attrezzo alla corretta profondità di pesca. Ai due estremi della madre sono fissate due cime marcate da un galleggiante con bandiera (o riflettore radar) che permette la facile localizzazione dell'attrezzo. Come tutti gli attrezzi ed i sistemi di pesca ha diverse de-

nominazioni dialettali: «conzo» e «cuonzo» è tipica del meridione d'Italia, «palamito» è usato perlopiù dalle marinerie liguri e toscane, mentre «palangaro» è la denominazione ufficiale italiana.

Il palangaro si definisce fisso se è ancorato al fondo e derivante se è libero di seguire le correnti: nel primo caso la cima porta un peso nella parte inferiore. Il palangaro viene in genere calato la sera e salpato al mattino successivo ma alcune specie possono essere pescate durante il giorno. Con questa tecnica si possono insidiare tutti i tipi di pesci. Diametro della madre e dei braccioli, intervalli di distribuzione dei braccioli stessi sulla madre, dimensione degli ami utilizzati, tipo di esca, profondità di pesca e tempi di calata e salpata sono le variabili che permettono di indirizzare l'attività di pesca alla specie desiderata con una certa selettività, dai piccoli sparidi di fondale ai grandi pelagici di superficie. Le esche impiegate per armare i palangari sono varie quanto i tipi dell'attrezzo stesso, possono essere utilizzati pesci vivi o morti, cefalopodi o altri molluschi, oloturie, crostacei o perfino esche artificiali; talvolta viene abbinata all'esca principale una sorgente luminosa.

- La *pesca con rete da circuizione* è indirizzata in genere a specie che vivono in banchi, sia piccoli come quelli di sardine o acciughe, sia più grandi come quelli di sgombri, sia infine grandissimi come quelli di tonni. Il tipo più comune di rete da circuizione prende il nome di *cianciolo* o *saccolava* ed è orientato alla cattura di piccoli pesci (pesce azzurro). Di solito il banco, nelle ore notturne, viene attratto in un

determinato tratto di mare da una o più piccole imbarcazioni dotate di potenti fonti luminose (*lampara*). Quando il banco è ben compatto, viene stesa intorno ad esso una rete rettangolare con sugheri nella parte alta e piombi (lima di piombi) in quella inferiore. Quando il banco è circondato, la rete viene chiusa nella parte inferiore e lentamente ritirata fino a quando i pesci sono concentrati in uno spazio piccolo e possono essere recuperati con un coppo. Per catturare i tonni si usa una particolare rete da circuizione denominata *tonnara volante*, che si differenzia dalle altre per le maggiori dimensioni e robustezza, per l'assenza di fonti luminose e per il fatto che la rete viene calata velocissimamente attorno al banco una volta che questo è stato individuato da un'apposita vedetta (tecnica tipica del mar Adriatico).

- La *pesca subacquea professionale* è una delle attività di pesca svolte prevalentemente per la raccolta dei molluschi, delle spugne e dei ricci di mare, ma anche per la pesca di pesci e crostacei con uso di attrezzi quali raffi, ganci, coppi e retini. Può essere effettuata sia in apnea che con gli autorespiratori ad aria o a miscele autonomi, indossati o vincolati dalla superficie attraverso una prolunga definita narghilè. In Italia è vietata la pesca subacquea con l'utilizzo degli autorespiratori, essendo consentita solo ed esclusivamente quella in apnea. Tale pesca può essere effettuata da terra o con mezzo idoneo iscritto come imbarcazione da pesca con speciale omologazione per l'appoggio di pescatore subacqueo.

## ▼ **Ciclo lavorativo e rischi per la salute e la sicurezza**

Il ciclo produttivo della pesca professionale comprende due fasi principali, indipendentemente dal sistema e dall'imbarcazione impiegati: la fase di trasferimento e quella di pesca.

Nel gergo di comparto entrambe queste fasi costituiscono la «bordata» la cui durata è diversa per ogni tipo di pesca; essa varia dalle 24 ore per la pesca a strascico da fondo, alle 12 ore per la pesca di prodotti massivi (volante e circuizione), alle 5 ore per la pesca delle vongole ed infine alle 2 ore per la pesca con reti da posta. La durata reale della bordata deve associarsi ad una corretta descrizione dei compiti lavorativi, oltre che ad una puntuale descrizione delle condizioni e della durata di esposizione ai rischi ambientali e lavorativi per la salute e la sicurezza dei pescatori.

In pratica, la fase di trasferimento è quella necessaria per portarsi dal porto di attracco alla zona di pesca mentre la fase di pesca può comprendere due o tre sotto-fasi, a seconda se si tratti di un attrezzo da pesca «statico» o «dinamico». Queste definizioni si riferiscono alle condizioni operative dell'attrezzo da pesca in mare, da cui dipendono i livelli e le tipologie di rischio per gli uomini dell'equipaggio.

Tutti gli attrezzi da pesca devono essere calati in mare, poi recuperati a bordo e infine liberati dal pescato: per fare questo vengono utilizzate le macchine di coperta associate ad altre attrezzature varie, ma con tempistiche e modalità diverse in funzione del tipo di pe-

sca esercitato. Le condizioni operative inoltre sono sempre variabili, sia perché cambiano le zone di pesca sia perché possono variare le condizioni metereologiche anche durante la stessa bordata di pesca. Naturalmente nelle attività di pesca rientrano anche tutte le operazioni preparatorie, che presentano rischi rilevanti e talora superiori a quelli tipici dell'attività di pesca vera e propria. Il lavoro in mare comporta, per definizione, la presenza di una serie di condizioni sfavorevoli legate innanzitutto a variazioni delle normali condizioni di vita e di lavoro e dei rapporti sociali e familiari, delle abitudini alimentari, della durata del sonno. La nave rappresenta un ambiente confinato che può inficiare lo stato di benessere e di comfort dei lavoratori, caratterizzato da zone di lavoro promiscue e spesso ergonomicamente sfavorevoli; di non poca importanza è poi la vetustà degli strumenti e dei materiali a bordo. L'attività della pesca contempla per natura un notevole impegno fisico, ripetitivo e allo stesso tempo richiedente un livello di attenzione particolarmente elevato. L'organizzazione del lavoro è strettamente dipendente dalle condizioni metereologiche e dalle esigenze del mercato.

### *Infortuni*

Secondo le stime dell'International Labour Organization (Ilo) la pesca è collocata tra le attività più pericolose in assoluto, in quanto il pescatore svolge il suo lavoro esposto agli eventi atmosferici, in luoghi spesso angusti e pericolosi (superfici scivolose, metalli taglienti o superfici di legno, esposizione a cavi elettrici e a materiali potenzialmente esplosi-

vi), in presenza di macchinari in movimento e lontano dalla terra ferma. Tutti questi rischi intrinseci nell'ambiente lavorativo di bordo, oltre a quelli legati al carico trasportato, esistono in una combinazione multipla e combinata sulle navi. Inoltre non va trascurata la fonte di pericolo, anch'essa significativa, derivante dalle operazioni svolte a terra prima e dopo le bordate.

Il dato statistico Inail offre un numero di infortuni sul lavoro esiguo (sebbene gli eventi siano mediamente di elevata gravità) rispetto a quanto atteso sulla base dei numerosi rischi sopra riportati, lasciando sospettare una consistente sotto-denuncia. Ciò potrebbe altresì derivare dalla scelta di godere di un periodo di riposo per malattia comune in luogo di un periodo di inabilità temporanea per infortunio sul lavoro.

### *Malattie professionali*

Il World Health Organization (Who) ha individuato numerosi agenti di rischio lavorativi nel settore marittimo: agenti chimici e cancerogeni, agenti fisici (rumore, vibrazioni, radiazioni, temperature estreme, ecc.), agenti biologici, fattori ergonomici e organizzativi.

Per le denunce di malattia professionale, il dato numerico Inail ed Inail Navigazione (ex-Ipsema) è ancora più allarmante di quello per gli infortuni per evidente sotto-denuncia.

Nel quinquennio 2008-2012, sono state denunciate all'Inail, per i lavoratori della piccola pesca e dell'acquacoltura, complessivamente 79 malattie professionali (11 nel 2008, 7 nel 2009, 12 nel 2010, 24 nel 2011, 25 nel 2012); nello stesso periodo sono per-

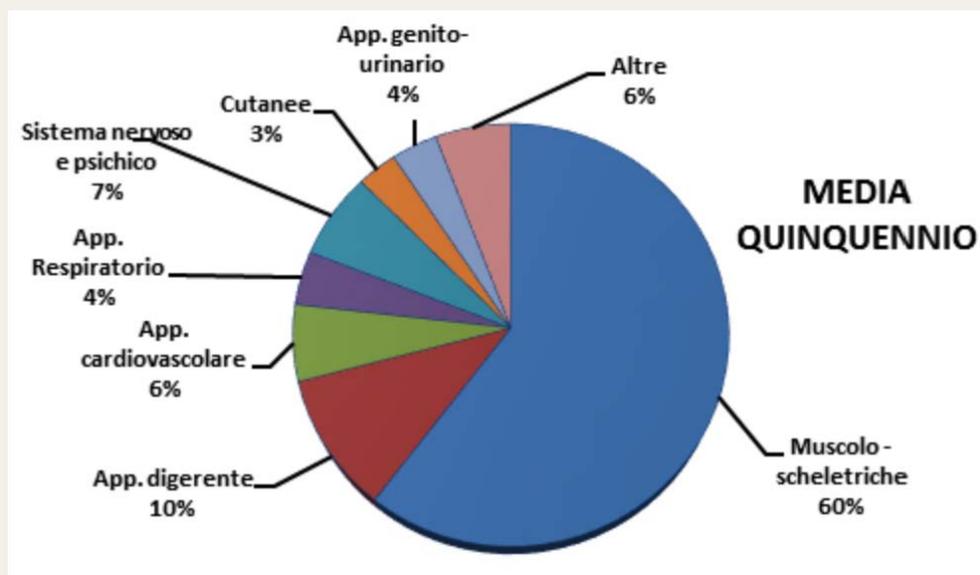
venute all'ex Ipsema un totale di 72 denunce per malattia professionale (13 nel 2008, 14 nel 2009, 14 nel 2010, 14 nel 2011, 17 nel 2012) per i lavoratori della pesca di competenza (la così detta «grande pesca»), riguardanti in entrambi i casi quasi esclusivamente l'apparato uditivo e quello osteoarticolare e muscolo-tendineo.

Il fenomeno delle malattie professionali sommerse è dimostrato in parte dall'entità del dato delle malattie comuni (complementari e fondamentali) gestite dall'Ipsema per la stessa platea di lavoratori. Per i lavoratori del mare, la malattia comune si distingue in malattia fondamentale, quando si manifesta durante l'imbarco provocando lo sbarco del lavoratore «da malato», e malattia complementare quando insorge entro 28 giorni dallo sbarco. Quest'ultima, in termini di numero di giornate indennizzate, rappresenta circa il 69% del totale delle malattie comuni; il rimanente 31% riguardante le malattie fondamentali, si attesta comunque intorno alle 1.200 - 1.400 all'anno.

La tipologia di malattie fondamentali gestite dall'Ipsema nel quinquennio 2004-2008 mostra un interessamento più generalizzato di organi ed apparati rispetto a quanto osservato nelle diagnosi di malattie professionali denunciate, pur prevalendo nettamente le affezioni del sistema muscolo-scheletrico.

L'entità e la varietà di queste malattie, riportate ai tipi di rischi specifici del lavoro in mare ed alle malattie professionali denunciate nell'industria, lascia pensare senza ombra di dubbio che una percentuale di esse ricono-

TIPOLOGIA MALATTIE	2004	2005	2006	2007	2008
Muscoloscheletriche	60,4%	57,2%	59,9%	62,6%	62,0%
App. digerente	11,6%	10,2%	10,3%	11,0%	9,5%
App. cardiovascolare	5,7%	6,7%	6,2%	5,0%	5,6%
App. Respiratorio	4,1%	5,2%	4,2%	3,9%	3,2%
Sistema nervoso e psichico	6,7%	7,4%	6,8%	5,7%	6,7%
Cutanee	2,3%	4,1%	3,0%	3,1%	3,0%
App. genito-urinario	3,2%	3,6%	3,7%	3,2%	4,0%
Altre	6,0%	5,6%	5,9%	5,5%	6,0%
<b>Totale</b>	<b>1.189</b>	<b>1.290</b>	<b>1.217</b>	<b>1.368</b>	<b>1.164</b>



sca una causa, o almeno una concausa, nell'attività lavorativa. L'analisi di questi dati, confrontati con quelli delle malattie professionali dei pescatori, dimostra ulteriormente la presenza del fenomeno delle sotto denunce e della necessi-

tà, quindi, di mettere in campo tutte le iniziative possibili per agire, da un lato, sull'emersione delle tecnopatìe, dall'altro sulla diffusione della cultura della prevenzione a bordo.

## ▼ Tutela assicurativa e previdenziale dei pescatori

La legge n. 122 del 30 luglio 2010, al comma 1 dell'articolo 7, per ottimizzare le risorse ed evitare duplicazioni di attività, stabilisce che l'Ipsema e l'Ispeal siano soppressi e le relative funzioni vengano attribuite all'Inail, al fine di garantire la piena integrazione delle funzioni assicurative e di ricerca connesse alla materia della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Tale accorpamento di funzioni, sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero della Salute, dovrebbe facilitare il coordinamento stabile delle attività previste dal comma 2 dell'articolo 9 del D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008.

È, dunque, passata all'Inail - Settore Navigazione la competenza assicurativa degli equipaggi delle navi che svolgono un lavoro retribuito alle dipendenze di un datore di lavoro. L'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali riguarda le persone componenti l'equipaggio della nave, considerandosi come tali tutte quelle regolarmente iscritte sul ruolo equipaggio o comunque imbarcate per servizio della nave. Per le navi che non sono munite di ruolo equipaggio, si considerano facenti parte l'equipaggio le persone iscritte sulla licenza di navigazione e tutte quelle indicate nei libri matricola e paga previsti dalla legge o comunque imbarcate per servizio della nave. Dal 2006, inoltre, al Settore Navigazione Inail è stata assegnata dal legislatore la certificazione a fini pensionistici dell'eventuale esposizione dei marittimi alle fibre di amianto.

Occorre precisare che una parte non trascurabile del mondo della pesca, definita «piccola pesca», era già storicamente assicurata presso l'Inail, presentando diverse analogie con il settore dell'agricoltura, soprattutto ai fini del riconoscimento della malattia professionale.

Ai fini assicurativi, dopo la Legge 122/10, il settore pesca non appare più diviso tra due Enti, quali Ipsema ed Inail, ma fra due Settori dello stesso Ente: il Settore Navigazione, ereditando le competenze dell'Ipsema, tutela gli addetti alla così detta «pesca in mare aperto» o «grande pesca», ovvero gli equipaggi dei navigli da pesca marittima o per i quali sussista l'obbligo della tenuta dei libri matricola e paga; l'Inail continua a tutelare tutti i pescatori autonomi o riuniti in cooperative, cioè quelli che operano nell'ambito della così detta «piccola pesca».

Appare utile a questo punto dettagliare i lavoratori inclusi nelle succitate categorie di pesca; in particolare, si intende per «addetti alla piccola pesca»:

- ▶ i soci di cooperative o compagnie, riconducibili alla Legge 250/58, esercenti la pesca condotta in mare con natanti fino a 10 tonnellate di stazza lorda o quella praticata in acque interne (fiumi, laghi, ecc.) oppure le attività di acquacoltura in mare (miticoltura, ostricoltura, ecc.);
- ▶ il personale soggetto alla Legge 413/84 dipendente da aziende che esercitano la pesca con natanti di oltre 10 tonnellate di stazza lorda, iscritti nei registri delle navi minori e dei galleggianti, indipendentemente dalle attività e dal tipo di pesca;
- ▶ i lavoratori autonomi addetti alla pesca in

mare e nelle acque interne non soggetti alle precedenti disposizioni di legge.

Si intende, invece, per «pesca in mare aperto»:

- ▶ la pesca costiera, ovvero l'attività di pesca esercitata lungo le coste continentali ed insulari dello Stato a distanza non superiore alle 20 miglia;
- ▶ la pesca mediterranea, ovvero l'attività di pesca esercitata nel mare Mediterraneo, entro gli stretti di Gibilterra, dei Dardanelli e il canale di Suez;
- ▶ la pesca oceanica oppure oltre gli stretti, ovvero l'attività di pesca esercitata senza alcun limite territoriale.

Come accadeva già per gli assicurati Ipsema, anche l'Inail non assicura direttamente il lavoratore addetto alla pesca, bensì il «lavoratore-anno» ovvero i posti di lavoro attivi durante il periodo contrattuale annuo. Poiché esiste una rotazione continua fra i componenti degli equipaggi, essendo quello della pesca un lavoro prevalentemente a tempo determinato, ne consegue che la stima delle persone fisiche assicurate Inail è inferiore rispetto ai lavoratori effettivi. Il fatto di avere a disposizione un dato numerico «stimato» e non reale della popolazione dei pescatori in attività, in parte, complica e rende approssimativo l'esame della casistica dei danni lavoro-correlati. Esistono ulteriori differenze fra i lavoratori del settore della pesca, questa volta in termini di riconoscimento di malattia professionale: infatti, fermo restando la validità del sistema misto (malattie tabellate e non tabellate) in tema di malattie da lavoro, la tabella cui fare riferimento nel caso di lavoratori della pesca varia al variare del tipo di rapporto previdenziale sottoscritto dal datore di lavoro.

Per malattie tabellate si intendono quelle ricomprese in una tabella di Legge ed associate a specifiche lavorazioni, per le quali è più facile il riconoscimento e l'indennizzo da parte dell'Inail perché, per esse, vige il criterio della «presunzione legale di origine», cioè il lavoratore non deve dimostrare il nesso causale fra patologia e lavoro come per le non tabellate.

Le tabelle attualmente vigenti sono quelle approvate con il Dm 9 aprile 2008: una per l'industria composta da 85 voci ed una per l'agricoltura di 24 voci.

Per i pescatori precedentemente tutelati dall'Ipsema e per gli addetti alla piccola pesca appartenenti ad aziende assicurate all'Inail con Posizione Assicurativa Territoriale (P.A.T.), si fa riferimento alla tabella per l'Industria; per i lavoratori della piccola pesca operanti in aziende assicurate all'Inps con Codice Statistico Contributivo (C.S.C.) e, quindi, assimilabili agli agricoltori ex Scau, si applica la tabella dell'agricoltura. Come può essere facilmente dedotto, è chiara la disparità di trattamento in considerazione della diversità delle due tabelle per numero e varietà di malattie e lavorazioni contenute.

Inoltre per quanto concerne le lavorazioni elencate nella seconda colonna delle tabelle delle malattie professionali, per le quali è riconosciuta una pericolosità certa, bisogna evidenziare che le voci specifiche per i lavori svolti a bordo di pescherecci sono di numero risibile rispetto alla moltitudine di attività previste: solo tre nella tabella per l'industria e nessuna in quella per l'agricoltura. In dettaglio le tre voci specifiche in questione sono le seguenti:

- ▶ Numero 75 - Ipoacusia da rumore.  
Let. v) «addetti alla conduzione dei motori in sala macchine a bordo delle navi».
- ▶ Numero 77 - Ernia discale lombare.  
Let. a) «lavorazioni con macchine che espongono a vibrazioni trasmesse al corpo intero: ..., imbarcazioni per pesca professionale costiera e d'altura, ...».
- ▶ Numero 84 - Malattie causate dalle Radiazioni U.V. comprese le radiazioni solari.  
Let. a), b), c) «lavorazioni che espongono a radiazioni solari ..., a bordo di navi, ...».

### ▼ L'indagine conoscitiva: il questionario

Nel corso dell'annualità 2010 del Progetto Pesca è iniziata la Campagna sulle Malattie Professionali dei Pescatori. Tale iniziativa è sorta per svolgere un'indagine conoscitiva sul-

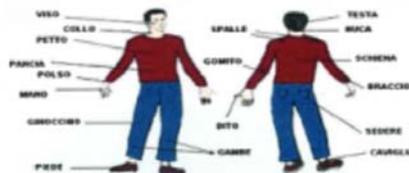
lo stato di salute dei lavoratori della pesca, coinvolgendo realtà territoriali diverse per caratteristiche del lavoro (tecnica, imbarcazione, abitudini) oltre che per posizione geografica. La fase preparatoria dell'iniziativa e dell'indagine ha visto un ampio coinvolgimento della categoria sindacale a diversi livelli e soprattutto dei delegati e dei lavoratori.

Nel giugno 2011 la Campagna si è concretizzata nella «Giornata nazionale sulle malattie professionali dei pescatori», durante la quale, nelle principali marinerie del territorio, situate nelle regioni in cui sono presenti Centri Servizi Territoriali della Flai Cgil, i pescatori sono stati visitati da medici specializzati e sono stati invitati a compilare un idoneo questionario per indagare le loro condizioni di salute e, in particolare, i danni subiti a causa del contesto lavorativo e delle condizioni in cui operano. Successivamente a questa prima giornata sono stati organizzati altri incontri, sempre con

Nome \_\_\_\_\_  
 Regione \_\_\_\_\_ Marittimo \_\_\_\_\_  
 Cognome \_\_\_\_\_ Nome \_\_\_\_\_  
 Indirizzo residenza \_\_\_\_\_ Telefono \_\_\_\_\_  
 Sesso  M  F Data di nascita \_\_\_\_\_  
 Altezza \_\_\_\_\_ Peso \_\_\_\_\_ Massimo peso raggiunto \_\_\_\_\_  
 Sei diestrono  mancino  ambidestro   
 Per lavorare usa prevalentemente:  
 la mano destra   
 la mano sinistra   
 entrambe

**STORIA LAVORATIVA**  
 Data di assunzione \_\_\_\_\_  
 Mansioni attuali \_\_\_\_\_  
 Da quanto tempo svolge la sua attuale mansione? \_\_\_\_\_  
 Tipologia di pesca esercitata \_\_\_\_\_  
 Ha mai svolto altri lavori prima dell'attuale?  SI  NO  
 In caso di disponibilità di protezione individuale?  
 1) Guanti  SI  NO  
 2) Stivali  SI  NO  
 3) Giaccone  SI  NO  
 Infortuni - se esistono - quali sono i suoi disturbi ricorrenti (non caratterizzati da alcuni episodi all'anno):  
 \_\_\_\_\_  
 I disturbi scompaiono dopo un lungo periodo di assenza dal lavoro (ore):  
 SI  NO  
 Infortuni - se esistono - quali sono i suoi disturbi cronici (non sempre presenti, con cui convive):  
 \_\_\_\_\_

Indichi nello schema quali parti del corpo le fanno male dopo un turno di lavoro.



Ha mai avuto fratture?  SI  NO  
 Se sì, dove? \_\_\_\_\_  
 Le è stata diagnosticata artrosi della colonna?  SI in che anno \_\_\_\_\_  NO  
 Le è stata diagnosticata un'ernia del disco?  SI in che anno \_\_\_\_\_  NO  
 Ha sofferto di lombalgia acuta?  SI  NO  
 Ubbide volentieri alla bassa schiena che costringe a stare a casa tremole per almeno 1 giorno - colpo della strega?  
 Soffre o ha mai sofferto di problemi alle braccia e/o alle mani?  
 SI  NO  
 Se sì di che tipo? (dormicchi, riduzione della sensibilità, senso di intorpidimento, dolore al movimento, dolore anche a riposo, perdita di forza, caduta degli oggetti ecc.)  
 \_\_\_\_\_  
 Il suo medico l'ha mai curato per problemi dermatologici?  SI  NO  
 Se sì dove erano localizzati tali disturbi? \_\_\_\_\_  
 Soffre di uno dei seguenti disturbi?  
 Tasse  SI  NO  
 Senso di naso chiuso  SI  NO  
 Episodi di bronchite (almeno una volta all'anno)  SI  NO  
 Epistassi  SI  NO  
 Vertigine alle mani  SI  NO

stessa modalità di svolgimento. I questionari raccolti sono stati analizzati dai medici dell'Inca Cgil e sono stati oggetto di una prima relazione presentata nel corso di un incontro sul tema, organizzato dal dipartimento pesca della Flai Nazionale nell'autunno del 2011.

In base a quanto emerso dai questionari, e allo scopo di rendere più efficace la Campagna, si è provveduto ad integrare il contenuto degli stessi. Sono stati infatti aggiunti i campi relativi ai dati anagrafici del pescatore, con lo scopo di renderlo rintracciabile in caso di possibile rapporto di causalità tra mansione svolta e disturbi lamentati, così da attivare le idonee procedure. È stato inoltre ampliato il campo relativo alle patologie croniche e ricorrenti ed introdotto un approfondimento per i problemi dermatologici eventualmente lamentati. Il questionario più aggiornato è composto da una prima parte riguardante i dati del lavoratore e da una seconda parte dedicata alle informazioni relative alla sua storia lavorativa, ai disturbi riscontrati alla fine dei turni di lavoro e alla eventuale presenza di specifici quadri clinici.

La Campagna sulle malattie professionali dei pescatori è continuata anche nel corso del 2012 e del 2013, con l'organizzazione di ulteriori sedute di visite mediche e compilazione questionari; i risultati sono andati molto oltre le aspettative con una percentuale di ritorno dei questionari compilati molto elevata e di molto superiore a quella normalmente attesa in questa tipologia di indagine.

In effetti, attraverso poche domande, il questionario aveva i seguenti obiettivi:

- inquadrare le caratteristiche sociodemografiche del campione;

- raccogliere dati di anamnesi lavorativa corrente (mansione a bordo, sistema di pesca, (Dispositivi di Protezione Individuali - Dpi) e precedente (anzianità lavorativa, altri lavori effettuati);

- elencare i disturbi cronici e/o ricorrenti correlati e non all'attività lavorativa, con particolare riferimento ai disturbi lamentati a seguito di un turno di lavoro; per facilitare la raccolta del dato, è stato utilizzato uno schema corporeo ispirato allo studio «Standardized Nordic questionnaire for analysis of musculoskeletal symptoms», metodo ripreso anche da una più recente pubblicazione dell'Ilo «Barefoot research: A Worker's Manual for Organising On Work Security»;

- individuare le patologie osteoarticolari di natura traumatica e degenerativa, con particolare attenzione alle malattie della colonna vertebrale (artrosi, discopatia e lombalgia acuta) e degli arti superiori (disturbi sensitivi e motori);

- stimare l'incidenza di alcuni disturbi o patologie specifici (verruche alle mani, ipoacusia, bronchiti ricorrenti, tosse, senso di naso chiuso) che tipicamente affliggono questa categoria di lavoratori.

Si è provveduto ad una distribuzione nazionale, rivolta a tutte le unità produttive dedite alla pesca o acquacoltura.

### ▼ Definizione del campione

I questionari costituenti il campione in esame sono complessivamente 907, provenienti dalle marinerie di 9 regioni italiane, di cui il 51% nella sola regione Puglia.

I pescatori che hanno risposto alle domande, nei tre periodi in cui è stata effettuata l'indagine (2011, 2012 e 2013), rappresentano più del 3% della platea complessiva impiegata nel

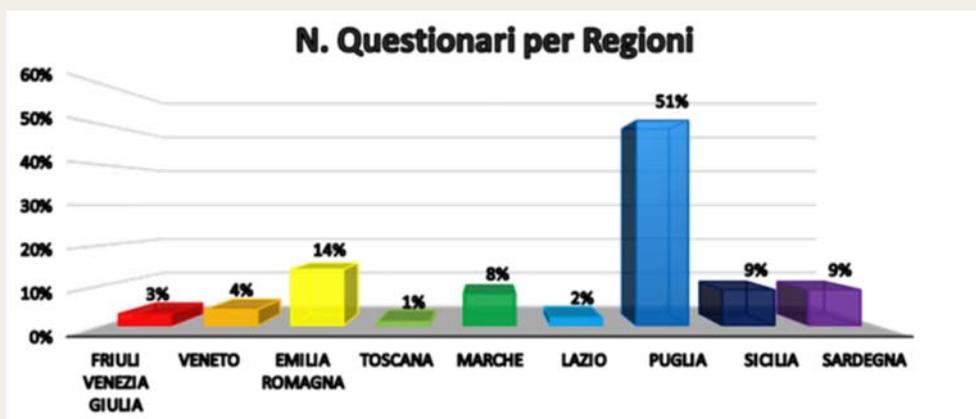
settore pesca. Se si prendono a riferimento i soli operatori della piccola pesca, il campione diventa ancora più rappresentativo, in quanto interessa una percentuale di circa il 5%.

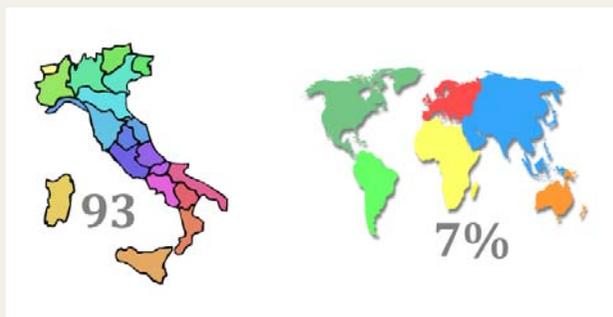
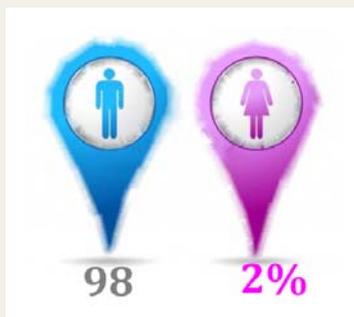
REGIONE	MARINERIA	N. LAVORATORI INTERVISTATI
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	Marano Lagunare	16
	Provincia di Udine (acquacoltura)	12
	Totale	28
<b>VENETO</b>	Pila-Chioggia	14
	Chioggia	21
	Totale	35
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	Cattolica	12
	Cervia / Cesenatico	9
	Goro	4
	Porto Garibaldi	39
	Rimini	51
	Bellaria	9
Totale	124	
<b>TOSCANA</b>	Porto Ferraio	11
	Totale	11
<b>MARCHE</b>	Ancona	67
	Civitanova	5
	Totale	72
<b>LAZIO</b>	Anzio	14
	Totale	14
<b>PUGLIA</b>	San Foca	25
	Brindisi / Santa Sabina	3
	Savelletri	89
	Torreccanne	40
	Mola di Bari	64
	Molfetta / Santo Stefano	13
	Gallipoli	32
	Porto Cesareo	27
	Monopoli	45
	Margherita di Savoia	17
	Otranto	4
	Castro	6
	Manfredonia	77

REGIONE	MARINERIA	N. LAVORATORI INTERVISTATI
<b>PUGLIA</b>	Bisceglie	18
	Totale	460
<b>SICILIA</b>	Mazara del Vallo	61
	Messina	18
	Totale	79
<b>SARDEGNA</b>	Cagliari	43
	Portoscuso	2
	Sant'Antioco	21
	San Giovanni Suergiu	3
	Porto Torres	15
	Totale	84

Nella successiva analisi incrociata dei dati sanitari emersi con le tipologie di pesca, le mansioni e gli elementi distintivi della popolazione lavorativa intervistata, non sarà effettuato lo studio di dettaglio suddiviso per territorio. Il risultato statistico di ogni singola regione potrebbe essere condizionato dalla diversa quantità (in alcuni casi molto bassa) di questionari disponibili per ogni zona geografica e dalla disomogeneità numerica dei lavoratori e delle marinerie coinvolte nelle varie regioni, prevalendo in modo massiccio quella pugliese.

Il dato definitivo, aggregato a livello nazionale, è, invece, molto indicativo per la rappresentatività e la omogeneità quali-quantitativa del campione totale, pur essendo non rappresentate alcune regioni in cui il settore lavorativo della pesca è molto diffuso nell'economia locale, quali Campania, Calabria e Liguria. I lavoratori intervistati sono di età variabile fra i 17 e gli 80 anni (di cui n. 22 pensionati), la cui età media è di 47,22 anni con deviazione standard di 8,72; la maggior parte di questi sono inoltre di genere maschile (n. 887) e di nazionalità italiana (n. 842).





Le differenze di genere e di razza, nel presente studio, non rilevano alcun significato statistico in quanto il campione è rappresentato prevalentemente da maschi (98%) e da italiani (93%).

I 907 pescatori hanno un'altezza variabile tra i 115 e i 200 cm, con una media di 172 cm per i maschi e 160 per le femmine; il range di peso va dai 46 ai 130 Kg, con una media di 79,5 Kg per i maschi e di 65,4 Kg per le femmine.

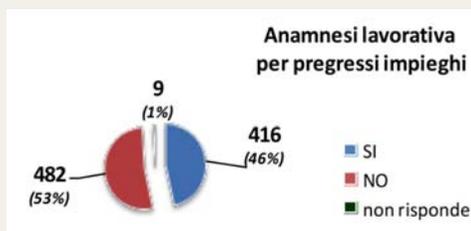


elevate (40-60 anni) ha una sua tipicità nazionale, specie nel settore artigianale, dove la conduzione familiare di molte aziende rende necessaria la permanenza in servizio del capostipite, pur se in pensione, per garantire la trasmissione delle conoscenze e la riduzione delle spese per l'assunzione e la formazione dell'eventuale personale esterno.

L'omogeneità e la rappresentatività del dato inerente all'anzianità lavorativa rende molto più attendibile il risultato analitico derivante dal suo confronto con le patologie diagnosticate e i disturbi associati all'attività professionale.

### ▼ Analisi dei risultati: i dati assoluti

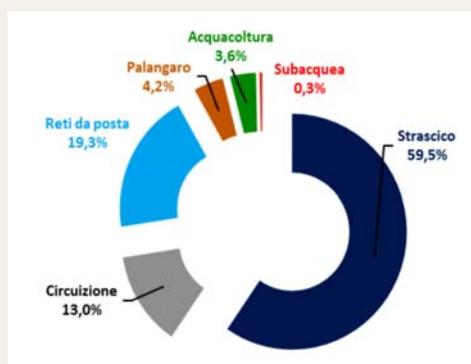
L'anzianità lavorativa degli intervistati va da pochi mesi a 60 anni ed è in media di 21,76 anni con una deviazione standard pari a 10,44. Il 76% dei lavoratori intervistati cade nell'intervallo tipico della forza lavoro dipendente italiana (1-30 anni), considerando anche l'età anagrafica e contributiva per essere posto in quiescenza. La distribuzione dei lavoratori, infatti, appare pressoché omogenea nelle fasce 1-10, 11-20 e soprattutto nella 21-30, periodo, quest'ultimo, più che congruo per l'instaurazione di qualsiasi patologia lavoro-correlata, compresa quella di tipo neoplastico. Anche la registrazione di anzianità lavorative



REGIONE	Strascico	Circuizione	Da Posta	Palangaro	Acquacoltura	Subacquea
FRIULI VENEZIA GIULIA	13	0	3	0	12	0
VENETO	14	0	4	0	17	0
EMILIA ROMAGNA	67	37	16	0	4	0
TOSCANA	0	11	0	0	0	0
MARCHE	43	29	0	0	0	0
LAZIO	14	0	0	0	0	0
PUGLIA	284	36	105	32	0	3
SICILIA	61	0	13	5	0	0
SARDEGNA	44	5	34	1	0	0
<b>Totale</b>	<b>540</b>	<b>118</b>	<b>175</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>3</b>

Il campione reclutato dall'indagine conoscitiva si suddivide in parti più o meno uguali tra coloro che dichiarano di aver svolto un altro lavoro in precedenza (46%), anche se non precisato, e quelli che riferiscono che la pesca è stata la loro prima ed unica attività (53%). In questo caso, la carenza di elementi anamnestici lavorativi rende difficoltosa la valutazione e l'individuazione di ulteriori possibili rischi professionali responsabili o corrispondenti delle patologie rilevate.

I sistemi di pesca individuati non hanno carattere regionale ma sono esercitati in modo più o meno omogeneo sull'intera penisola. Come si evince dalla tabella e dal grafico precedenti, prevale ovunque la pesca a strascico, ad eccezione della Toscana che però è poco rappresentata in termini numerici (solo 11 questionari), tanto da poter affermare che tale sistema è il più praticato in Italia (circa il 60% del campione totale), pur nelle diverse tipologie e peculiarità di attrezzi impiegati.

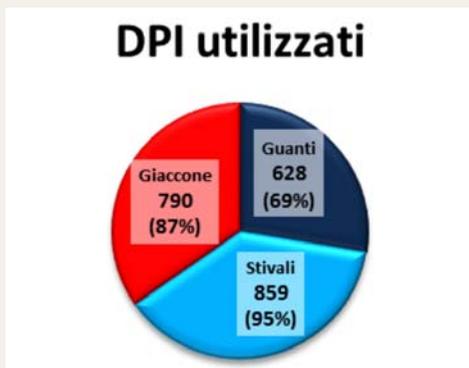


In merito al dato delle mansioni espletate a bordo, le risposte pervenute sono assai variegata poiché si riferiscono, a seconda dell'interpretazione dell'intervistato, all'attività espletata, al grado militare, alla qualifica, al tipo di pesca o di pescato, agli attrezzi utilizzati o infine alle apparecchiature presenti sul naviglio. Nella fattispecie, le risposte ricevute in merito sono: capitano, capo barca, conduttore, titolare, armatore, marinaio, mozzo, giovanotto, marittimo, albergatore, magazziniere, direttore di macchina, meccanico, motorista, ope-

raio, pescatore, capo pesca, nostromo, palombaro, vongolaro, addetto cernita, ecc.

Tenendo presente l'impronta prevalentemente artigianale del settore in esame che si identifica anche per l'esiguità dell'equipaggio (3-4 persone) e la conseguente promiscuità delle mansioni (qualcuno ha riferito infatti di essere un «tuttofare»), si è proceduto a raggruppare le varie mansioni rilevate in pochi gruppi omogenei («mansioni rappresentative»), garantendo così un'attendibilità dei risultati derivanti dall'incrocio con i dati sanitari. A tale scopo, si è arbitrariamente scelto di raggruppare le mansioni in base alla operatività a bordo: quelle mirate alla guida ed al governo dell'imbarcazione e dell'equipaggio (a loro volta suddivise per grado di responsabilità), quelle più strettamente produttive e quelle finalizzate soprattutto al funzionamento ed alla manutenzione della barca e degli impianti. In conseguenza di tale scelta, fermo restando la necessità di approfondire nel dettaglio l'aspetto delle mansioni specifiche nelle eventuali iniziative future, si sono individuate 4 mansioni rappresentative: *ufficiale, marinaio, pescatore, motorista*.

Il risultato dell'aggregazione è riportato nel grafico a colonne, che dimostra una distribu-



zione abbastanza omogenea e realistica delle maestranze impiegate, con una prevedibile supremazia numerica dei marinai e dei pescatori (64%) rispetto ai motoristi (20%) ed agli ufficiali (16%).

Il dato sull'uso dei Dpi riguarda esclusivamente quegli strumenti protettivi generici (guanti, stivali e grembiule) obbligatori nel comparto di riferimento. Infatti non è stata prevista nel questionario alcuna domanda circa l'impiego di Dpi mirati alla protezione da rischi specifici, quali ad esempio il rumore (otoprotettori), fumi, gas e polveri (maschere), radiazioni solari (creme barriera), cadute dall'alto (cinghie), caduta di gravi (casci), sostanze allergizzanti (guanti antiallergici o creme barriera), ecc.

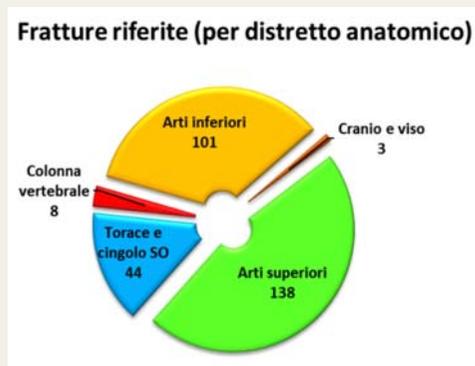
Il riscontro sorprendente è che, nonostante la genericità e l'obbligo dell'uso dei Dpi indagati, essi non sono utilizzati regolarmente dalla totalità degli addetti e, specialmente per quel che concerne i guanti, il non uso raggiunge percentuali preoccupanti (31%).

Passando ai dati più strettamente sanitari, si pone una prima attenzione alla numerosità delle fratture riferite in anamnesi ed alla molteplicità dei segmenti ossei ed articolari coinvolti, in molti casi compresenti nello stesso



evento. I distretti anatomici rappresentati nel grafico comprendono gli eventi traumatici accaduti a tutti i segmenti osteoarticolari che li compongono, tutti interessanti più o meno diffusamente da fratture.

La considerazione non effettuabile in questa sede è quella relativa al grado di pericolosità, peraltro diffusamente riconosciuto come elevato, delle attività svolte a bordo dei pescherecci. Infatti, in merito alla domanda su eventuali fratture manca la richiesta di precisazione circa le cause e circostanze di accadimento, ovvero se trattasi di infortunio sul lavoro o incidente extra-lavorativo.



Il numero e la varietà delle fratture occorse alla platea di marittimi intervistati giustifica, in parte, l'enorme quantità e diversità di disturbi cronici e ricorrenti manifestati dagli stessi soggetti, almeno per quelli riguardanti il rachide e gli arti. Riguardo agli altri disturbi emersi in questa sezione del questionario, molto spesso indipendenti dal turno lavorativo, bisogna sottolineare che la prevalenza è maggiore nella popolazione più anziana e che, quindi, essi sono più ragionevolmente collegabili all'invecchiamento ed alla presenza di patologie cronicodegenerative.



Più caratterizzante per l'ambito professionale è, invece, la sintomatologia dolorosa accusata alla fine del turno lavorativo, che quasi sempre interessa contemporaneamente due o più distretti. Nel grafico sono riportati i valori assoluti delle segnalazioni raggruppate per distretto anatomico e la percentuale di ognuna rispetto al totale delle segnalazioni stesse.

Il segmento più spesso dolente alla fine del turno di lavoro è risultato essere il rachide in toto (l'84% è riferito a collo, nuca, schiena e sedere). Questo risultato è sovrapponibile, e addirittura percentualmente più elevato, a quello derivante dall'analisi delle malattie fondamentali dei marittimi gestite dall'ex-Ipsema, come già visto in precedenza, confermando l'esistenza di un sommerso nel campo delle malattie professionali dei pescatori. Un altro distretto interessato da sintomatologia dolorosa dopo un turno di lavoro, il secondo per frequenza, è l'arto inferiore, coinvolto complessivamente nel 61% delle segnalazioni. Tale dato, meno atteso rispetto a quello riguardante il rachide, e sorprendentemente alto per ginocchio e caviglia, impone approfondimenti sull'eventuale ruolo di ri-

schì lavorativi specifici, con particolare riferimento alle posture fisse.

Come ci accingiamo a verificare, un'altra prova della sottostima dell'eziologia lavorativa è data dall'analisi delle malattie diagnosticate a carico della colonna vertebrale dei lavoratori rappresentati nel nostro campione.

Il 45% degli intervistati soffre di episodi di lombalgia acuta, il 18% è affetto da spondilartrosi ed al 24% è stata diagnosticata un'ernia discale.

Se confrontiamo questo dato, in cui sono nascoste un buon numero di malattie da lavoro, con la irrisorietà numerica delle malattie professionali denunciate nell'ultimo decennio nel settore della «piccola» e «grande» pesca, ci rendiamo conto di quanto lavoro bisogna ancora fare nel merito e di quanto siano auspicabili e ben accolte iniziative come questa del «Progetto Pesca», messa in campo dalla Flai Cgil.

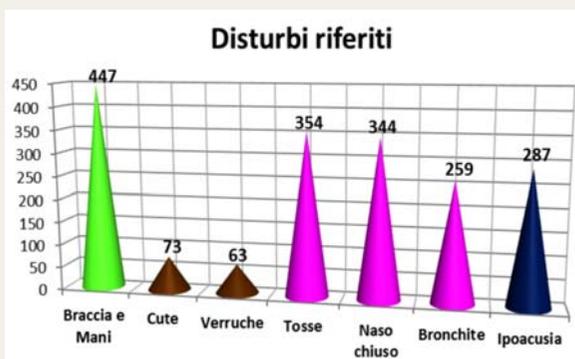
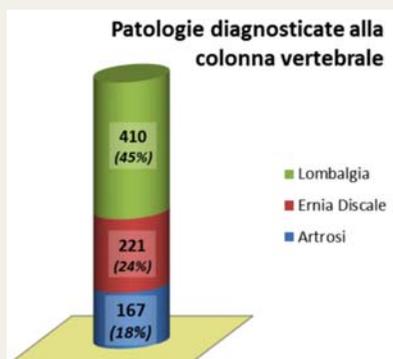
I dati statistici Inail, riguardanti tutti i settori lavorativi (industria, agricoltura, servizi e conto Stato) testimoniano che la maggioranza delle malattie professionali denunciate interessano gli apparati osteo-articolari e muscolo-tendinei, seguite da tutti gli altri, nell'am-

bito dei quali prevalgono quantitativamente le malattie respiratorie, le ipoacusie e le neuropatie periferiche.

I risultati emergenti dai questionari in merito alle patologie diagnostiche a carico della colonna vertebrale, appena illustrati, e quelle interessanti l'apparato uditivo, la cute, l'apparato respiratorio e gli arti superiori dimostrano una sovrapposizione statistico-epidemiologica tra gli operatori del settore pesca e tutti gli altri lavoratori assicurati contro gli infortuni e le malattie professionali.

I quesiti interessanti i disturbi cutanei e in particolare la presenza di verruche sono stati inseriti nella seconda fase della campagna, per cui nei questionari distribuiti fino al 2011 non erano presenti; dunque il dato complessivo rappresentato nel grafico è da ritenersi parziale.

Salta agli occhi la grande quantità di sintomi e affezioni interessanti le vie respiratorie alte e quelle profonde, il discreto numero di deficit uditivi e la complessità dei disturbi riferiti a carico degli arti superiori. Questi ultimi, infatti, sono variamente qualificati (prevalentemente disturbi della sensibilità, dolori al movimento e a riposo, perdita di



forza, formicolii, seguiti in varia misura da intorpidimenti, parestesie, crampi, stiramenti, gonfiori, disturbi articolari vari, infiammazioni, ecc.) e, mentre in alcuni casi sono accompagnati da una vera e propria diagnosi clinica, molto spesso testimoniano una semplice sintomatologia correlata al lavoro ma non indagata dal punto di vista diagnostico.

### ▼ Analisi dei risultati: i dati incrociati

Molto interessante ed indicativo, a questo punto, appare il confronto dei disturbi e delle malattie analizzati sotto forma di valori assoluti con le varie caratteristiche del campione esaminato, quali età, mansioni rappresentative, tipologia di pesca praticata, anzianità lavorativa, e, nei limiti del possibile, l'abitudine all'uso di qualche specifico Dpi.

Nelle quattro tabelle di seguito riportate si leggono i dati incrociati descritti in valori as-

soluti delle malattie rilevate con le altre caratteristiche del campione.

Le malattie della colonna vertebrale (artrosi, ernia discale e lombalgia) si attestano intorno al 25% in tutte le fasce d'età considerate, non mostrando quindi un andamento incrementale con l'avanzare degli anni, come si presupporrebbe per le patologie su base cronico-degenerativa da invecchiamento.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per i disturbi a carico dell'arto superiore, che mostrano un'uniformità di distribuzione ancor più marcata nelle prime quattro fasce d'età, registrando addirittura un lieve calo negli ultrasessantacinquenni. Tale decremento, rilevato in misura minore anche nelle patologie della colonna, potrebbe essere interpretato come una migliore gestione del dolore, anche in termini di adattamento della mansione e postazione di lavoro alle abilità motorie residue.

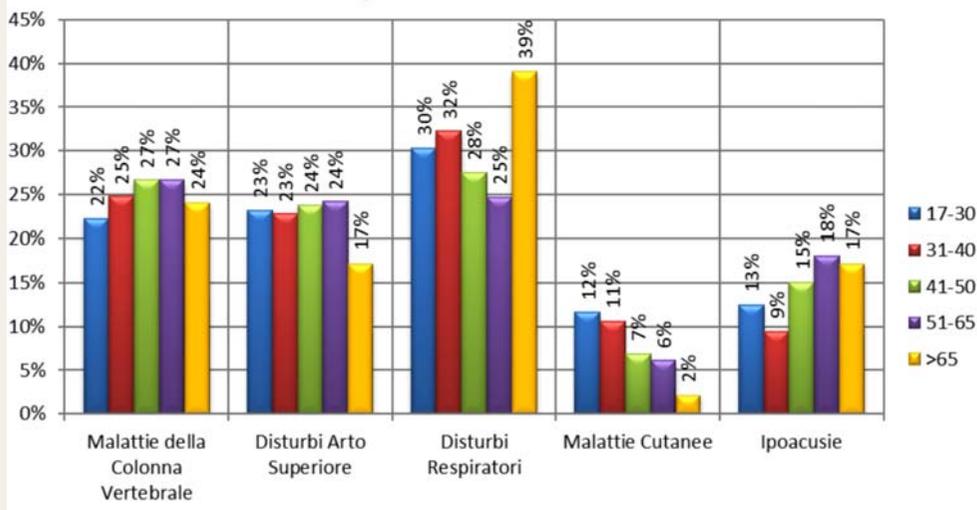
DISTURBI E MALATTIE PER FASCE D'ETA'					
	17-30	31-40	41-50	51-65	>65
Malattie Colonna	25	63	186	201	21
Disturbi Arto Superiore	26	58	166	182	15
Disturbi Respiratori	34	82	192	186	34
Malattie Cutanee	13	27	48	46	2
Ipoacusie	14	24	105	136	15

DISTURBI E MALATTIE PER MANSIONI RAPPRESENTATIVE				
	Ufficiale	Marinaio	Pescatore	Motorista
Malattie Colonna	78	144	158	116
Disturbi Arto Superiore	69	145	133	100
Disturbi Respiratori	81	181	142	124
Malattie Cutanee	26	64	25	21
Ipoacusie	48	93	77	76

DISTURBI E MALATTIE PER TIPO DI PESCA						
	Acquacoltura	Circulazione	Da Posta	Palangaro	Strascico	Subacquea
Malattie Colonna	20	47	81	24	324	0
Disturbi Arto Superiore	22	39	72	22	291	1
Disturbi Respiratori	22	73	81	26	326	0
Malattie Cutanee	11	14	17	10	84	0
Ipoacusie	13	28	43	11	199	0

DISTURBI E MALATTIE PER ANZIANITA' LAVORATIVA						
	1-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60
Malattie Colonna	115	109	146	97	21	8
Disturbi Arto Superiore	106	107	127	80	21	6
Disturbi Respiratori	139	142	129	89	18	11
Malattie Cutanee	30	36	43	23	3	1
Ipoacusie	59	63	91	51	25	5

## Disturbi e Malattie per fascia di età



La uniformità di distribuzione delle fasce di età per le malattie osteo-articolari e muscolo-tendinee in esame può indurre, quindi, a sospettare una rilevante presenza di tecnopatie fra queste.

I disturbi respiratori rappresentati includono vere e proprie patologie (bronchiti ricorrenti) e disturbi più generici come naso chiuso e tosse. Queste malattie interessano diffusamente tutte le fasce d'età e sono numericamente più rilevanti rispetto a tutte le malattie e sintomi a carico degli altri organi ed apparati in esame. L'andamento disomogeneo nei diversi intervalli di età può essere giustificato da una prevalenza dei semplici disturbi nelle prime decadi (17-40 anni) e delle patologie franche nelle ultime (>65 anni).

I disturbi respiratori in esame possono essere tuttavia anche epifenomeni di patologie su base allergica, che non sono state specificamente indagate nella presente indagine, ma che meritano sicuramente di essere indivi-

duate ed approfondite nelle successive fasi di studio.

Le malattie della cute sono state indagate solo nei questionari somministrati dal 2012 in poi, giustificando almeno in buona parte l'esiguità del dato numerico. Sorprendentemente tali patologie hanno un andamento inversamente proporzionale all'avanzare dell'età, registrando un 12% nella fascia 17-30 anni e un 2% in quella >65. Questo andamento coincide con l'epidemiologia di insorgenza delle più comuni dermatopatie nella popolazione generale e, verosimilmente, ad una decrescente attenzione rivolta a tali problematiche con l'avanzare dell'età. In questo caso, quindi, a differenza dei disturbi e patologie analizzate fino ad ora, si può ritenere che prevalga l'etiologia comune.

Le ipoacusie registrate si attestano su livelli ampiamente inferiori a quelli attesi, essendo la tecnopatia più diffusa e più frequentemente denunciata, oltre ad essere un fenomeno le-

gato al fisiologico invecchiamento del sistema uditivo. L'andamento registrato, tuttavia, è coerente con quanto ci si poteva aspettare, essendoci un incremento seppur non regolare con l'avanzare dell'età. Appare utile specificare che queste ipoacusie, pur non essendo supportate da idoneo esame audiometrico, includono sicuramente sia forme di origine professionale che extraprofessionale.

La distribuzione delle principali patologie nelle quattro mansioni rappresentative individuate rivela una sostanziale sovrapposibilità delle segnalazioni di malattie della colonna vertebrale, degli arti superiori, della cute, dell'apparato respiratorio e di ipoacusia.

Le malattie della colonna vertebrale e i disturbi respiratori sono sicuramente quelli più segnalati, con una leggera e non significativa prevalenza, per quanto concerne quelle del rachide, fra il gruppo dei pescatori rispetto alle altre mansioni.

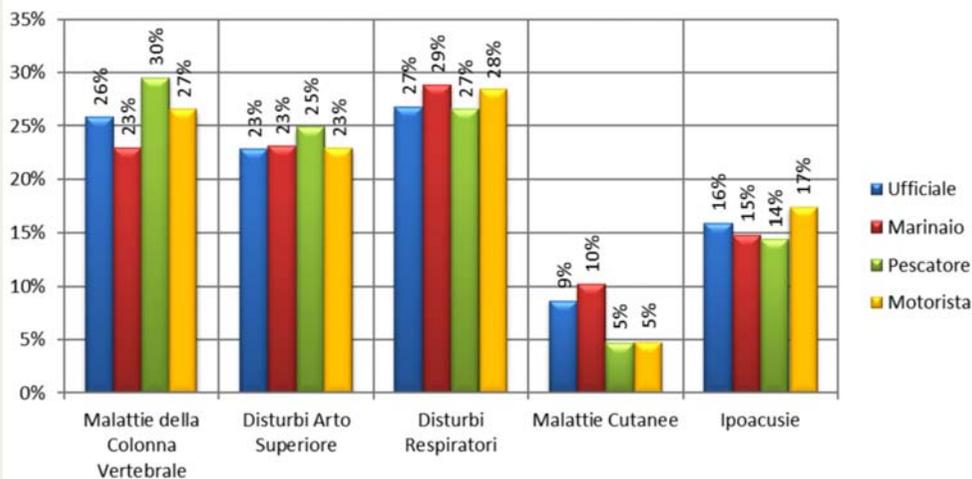
I disturbi dell'arto superiore mostrano una singolare omogeneità di distribuzione nelle

diverse mansioni, prevalendo di pochi punti percentuali nei pescatori.

Le malattie cutanee, verosimilmente sottostimate, mostrano un'incidenza doppia nella categoria dei marinai e degli ufficiali rispetto ai pescatori e motoristi, senza peraltro trovare una giustificazione nell'etiologia lavorativa della malattia, anzi semmai confermando il postulato della mancata specificità delle mansioni a bordo. D'altro canto non si trova analogia nemmeno con il dato epidemiologico di diffusione delle dermatopatie: sono senz'altro necessari ulteriori approfondimenti per interpretare questi riscontri.

Le ipoacusie, pur sottostimate, non rispecchiano la suddivisione individuata per mansioni rappresentative, in quanto ci saremmo attesi una presenza più massiccia di segnalazioni tra i motoristi, che includono gli addetti alle operazioni potenzialmente più rumorose. Ciò a conferma che a bordo dei pescherecci non vi è una separazione fra le mansioni in ragione dei rischi e, nel caso del rumore, vi

### Disturbi e Malattie per Mansioni Rappresentative



è una trasversalità fra tutte le mansioni da quelle di comando a quelle di operatore macchine.

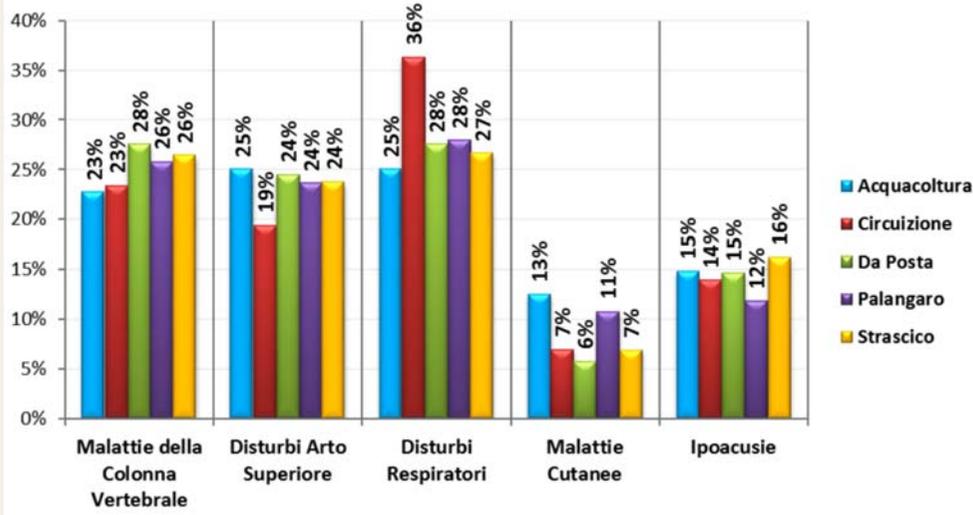
Il dato complessivo derivante dal confronto delle affezioni con le mansioni appare per niente significativo dimostrando da un lato, che la promiscuità delle mansioni causa l'esposizione di tutti i lavoratori a tutti i rischi presenti a bordo, dall'altro, la necessità di una migliore suddivisione delle mansioni stesse sulla base dei compiti effettivi e degli attrezzi usati, ove possibile.

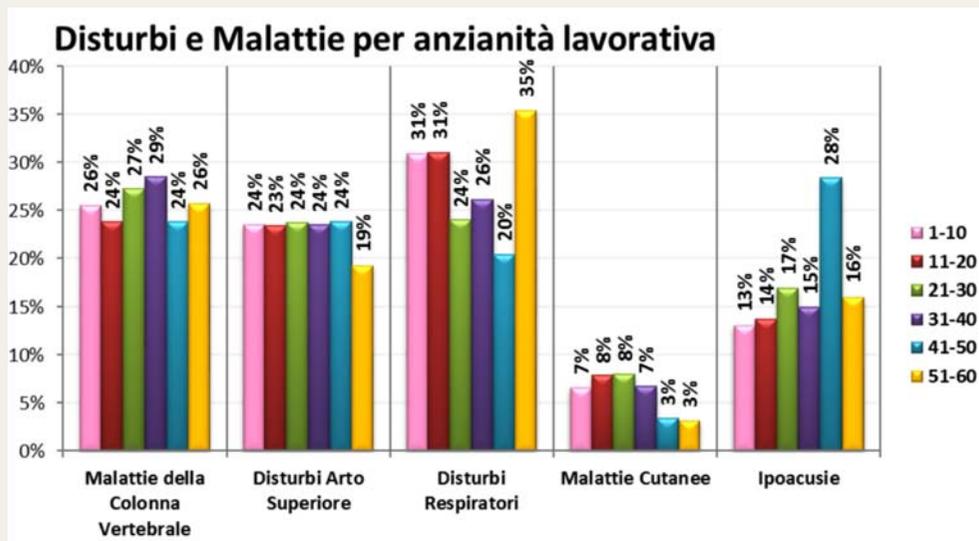
Nel grafico illustrante la distribuzione delle patologie e disturbi dei vari organi ed apparati in base alla tecnica di pesca utilizzata, è stata eliminata quella subacquea, che nel campione ammonta a soli tre casi e non risultava significativa ai fini delle considerazioni epidemiologiche. D'altra parte, essendo la pesca a strascico quella largamente più praticata, per evitare un risultato falsamente sbilanciato, si è scelto ancora una volta di rap-

presentare le percentuali dei lavoratori dedicati ad uno specifico sistema di pesca per ciascuna categoria di patologia o disturbo in esame.

Osservando la distribuzione generale, è evidente una non significativa differenza in termini di prevalenza di un determinato disturbo per un precisato sistema di pesca. Resta una significatività delle segnalazioni di malattie del rachide, dell'arto superiore e dell'apparato respiratorio rispetto a quelle della cute e del sistema uditivo. Ciò è particolarmente evidente per la pesca con reti da circuizione, per la quale si assiste ad un dato relativamente più basso per i disturbi dell'arto superiore, affiancato da una percentuale evidentemente più alta per i disturbi respiratori. Tali fenomeni non risultano immediatamente spiegabili ed aprono la strada ad approfondimenti riguardo le modalità ed i ritmi di lavoro (lavoro di giorno o di notte, durata della bordata, ecc.).

**Disturbi e Malattie per Tipo di Pesca**





Tra i lavoratori che utilizzano il palangaro o che praticano l'acquacoltura, le patologie della cute appaiono leggermente maggiori rispetto agli altri gruppi. Le cause sono evidentemente da ricercarsi nelle specifiche delle tecniche di pesca che probabilmente richiedono un maggiore contatto con agenti lesivi, ma è necessario caratterizzare meglio il ciclo lavorativo tipico dei due gruppi per poter identificare uno o più agenti lavorativi responsabili di questo dato.

Salta agli occhi una mancata correlazione tra la presenza di deficit uditivi ed il tipo di pesca praticato, facendo dedurre che esista una sostanziale equivalenza in termini di fonti di rumorosità a bordo dei diversi navigli utilizzati per le varie tecniche di pesca.

Per la presentazione della distribuzione dei disturbi in base all'anzianità lavorativa, si è scelta una rappresentazione mediante fasce d'età decennali, per meglio coglierne l'andamento nel tempo. Da premettere che il nostro campione, come già presentato, ha

un'età media di 47,22 anni e un'anzianità lavorativa media di 21,76 anni, a testimonianza di una vita lavorativa piuttosto lunga, che va dall'età giovanile fino ad arrivare, talora, a dopo la pensione.

I segni e sintomi tendenzialmente più segnalati in tutte le fasce di anzianità lavorativa sono quelli a carico dell'apparato respiratorio, con un valore del 31% nei range 1-10 e 11-20, e con un picco del 35% nei lavoratori con la massima anzianità lavorativa. Poiché la pesca è un'attività che per definizione si svolge all'aperto e dunque espone agli agenti atmosferici come pure a sbalzi di temperatura legati al ciclo lavorativo (permanenza nella cabina motore, trasporto nella cella frigorifera, ecc.), non sorprende certamente il dato globalmente elevato. I due picchi registrati potrebbero essere dovuti ad una maggiore presenza di sintomi quale tosse e naso chiuso nelle prime due fasce, alla presenza di patologie croniche vere e proprie nell'ultima.

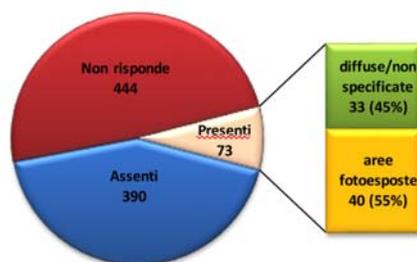
Le segnalazioni di patologie e disturbi di natura osteo-articolare e muscolo-tendinea sono numerose, come ci si può attendere, e ad andamento abbastanza costante all'avanzare dell'età lavorativa e conseguentemente di quella anagrafica.

Le ipoacusie, che ancora una volta mostrano dei valori piuttosto bassi rispetto a quelli attesi, vedono un picco pari al 28% per la fascia di anzianità lavorativa 41-50 anni, seguito e preceduto da valori percentuali più bassi (rispettivamente 15% per il range 31-40 e 16% per il range 51-60). Pur non potendo escludere la presenza di ipoacusie da rumore soprattutto nella fascia 41-50, questo valore è certamente compatibile anche con una pre-sbiacusia.

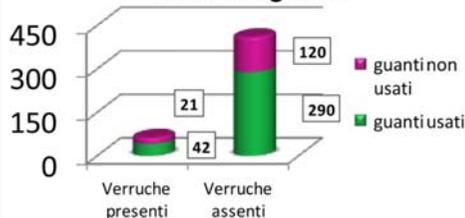
Le dermatopatie sono come al solito poco presenti, anche per la mancanza del quesito in una discreta fetta dei questionari distribuiti. Si assiste comunque ad un progressivo calo dell'attenzione verso questi problemi con l'avanzare degli anni di lavoro, sia per la sottostima delle malattie della pelle in genere sia forse per la grande confidenza che si acquista col passare degli anni con gli agenti di rischio per la cute.

Come già più volte affermato, nei questionari è emersa la problematica delle patologie delle cute soltanto dal 2012: ciò ha causato una perdita del dato in quasi la metà degli intervistati, sebbene la presenza di domande a risposta aperta in altre parti del questionario volte ad esplorare la presenza di disturbi cronici o ricorrenti, lasciasse comunque spazio alla segnalazione di patologie anche della pelle. Nonostante ciò, le dermatopatie sono segnalate solo in una piccola parte dei lavorato-

## Disturbi dermatologici



## Rapporto verruche alle mani ed uso di guanti



ri, che nella metà dei casi segnalano segni e sintomi causati da radiazioni solari a localizzazione tipica (dorso delle mani e dei polsi, viso, orecchie, cuoio capelluto). Altre dermatopatie segnalate sono quelle a genesi infiammatoria quali allergie e psoriasi oppure infettiva. La sottotitola dei disturbi e la presenza di danni cutanei nelle aree fotoesposte confluisce purtroppo nell'uso insufficiente o nullo di idonei Dpi.

Tra le patologie cutanee su base infettiva, è stata specificamente ricercata la presenza di verruche alle mani. In merito, risulta emblematico l'esame del rapporto tra questa affezione e l'uso di guanti. Dei 463 lavoratori che hanno ricevuto il questionario completo dello specifico quesito, il 16% ha risposto positivamente, ricoprendo un ampio range di età (dai 21 ai 64 anni). Tale incidenza è sicuramente superiore a quella

della popolazione generale di pari età, facendo emergere l'importanza dell'esposizione lavorativa e la necessità di ulteriori approfondimenti in merito.

L'uso dei Dpi, che peraltro in questa categoria non appare finalizzato tanto alla protezione da agenti di rischio quanto al miglioramento della prestazione fisica (migliore presa delle reti, ecc.), consente comunque una protezione dagli agenti causa della verruca. Se infatti solo un terzo di coloro che non utilizzano i guanti non manifestano le verruche alle mani, il 71% di coloro che ne fanno uso non le presentano. L'utilizzo insufficiente dei Dpi in genere e dei guanti in particolare è stato già oggetto di discussione. Tuttavia giova ricordare che spesso i guanti presenti a bordo non sono specifici e vengono utilizzati da tutti i lavoratori impiegati come generica protezione delle mani per effettuare compiti vari e disparati.

Pur non essendo una patologia molto invalidante ai fini della continuazione dell'attività lavorativa, queste lesioni possono andare incontro a complicanze fastidiose soprattutto per la localizzazione; rientra quindi in un auspicabile programma di prevenzione e protezione anche la difesa dalle dermatopatie in genere e delle verruche alle mani in particolare. Infine, indossare guanti non idonei per taglia o tipologia può in alcuni casi addirittura amplificare l'esposizione lavorativa prolungando il contatto con agenti infettivi o allergizzanti che si trovano sulle reti specie quando vengono ripescate (si pensi in particolar modo a coloro che praticano la tecnica dello strascico per la pesca delle vongole e di altri organismi presenti sul fondale).

## ▼ **Analisi dei risultati: considerazioni conclusive**

La prima considerazione suggerita dai risultati di questa indagine è che essi, più che la conclusione di uno studio, rappresentano un importante punto di partenza per il necessario approfondimento delle condizioni di lavoro degli operatori di un settore così peculiare e complesso come quello della pesca.

Le peculiarità del settore della pesca sono fondamentalmente riconducibili a due aspetti che altamente lo caratterizzano: la pericolosità intrinseca della lavorazione (come più volte affermato dall'Ilo, ad esempio nel documento *Work in Fishing Convention n. 188 del 2007*), testimoniato dal più elevato tasso di incidenti di grave entità registrato nella pesca rispetto a tutte le altre attività in mare, e lo stampo altamente «tradizionale» delle attività, dovuto ai legami con il territorio di appartenenza delle imbarcazioni e delle tecniche di pesca. La complessità di analisi di questo settore, invece, può divenire dalla molteplicità di norme che coesistono in merito alla navigazione, alle autorizzazioni alla pesca, alla tutela assicurativa, alle varie idoneità sanitarie occorrenti per i lavoratori ed ai diversi organismi coinvolti, a volte anche sovrapponendosi nei ruoli e nei compiti.

Una considerazione che emerge dalla verifica dei risultati, da considerare ancora parziali, dei quasi 1.000 questionari distribuiti e rientrati, è l'impatto rilevante di disturbi e patologie potenzialmente correlabili al lavoro o, in alcuni casi, considerabili come vere e proprie malattie professionali. L'alto valore di questi numeri contrasta in modo stridente con il

bassissimo numero di denunce pervenute all'Istituto assicurativo, testimoniando l'esigenza e l'urgenza di programmare interventi mirati che coinvolgano tutte le professionalità competenti.

In merito agli eventi traumatici, non essendo possibile desumere quali siano da considerare infortuni sul lavoro e quali come traumi extra-lavorativi, è possibile unicamente dedurre un'incidenza globale. Il cospicuo numero di patologie, se da un lato è certamente legato al lavoro, dall'altro risente dell'elevata anzianità lavorativa anche dei lavoratori più giovani, che generalmente iniziano a lavorare appena raggiunta l'età di legge fino a che le condizioni di salute lo consentono.

Come già affermato, la pesca è un settore che risente di numerosi e significativi rischi lavorativi, generalmente differenti in funzione del sistema di pesca ma anche delle situazioni ambientali in cui essa viene effettuata. Tuttavia, malgrado un ambiente di lavoro nel quale sono presenti numerosi fattori pericolosi, si rileva una bassa percezione del rischio e una diffusa sottostima delle conseguenze sulla salute, verosimilmente legato al fatto che trattasi di un lavoro che viene svolto in un «ambiente naturale».

La conoscenza nel dettaglio dell'entità e della tipologia dei rischi professionali cui sono esposti i pescatori a bordo e a terra è necessaria per poter avviare un piano di prevenzione finalizzato a migliorare la sicurezza dell'ambiente di lavoro e la tutela della salute degli addetti. Ciò può essere realizzato solamente attraverso un'osservazione scrupolosa ed una valutazione puntuale delle diverse attività svolte durante le operazioni di pesca, dei contenuti pre-

cisi di ogni mansione, delle modalità di funzionamento dei molteplici attrezzi in uso e delle caratteristiche dei vari ambienti dei natanti. Un ulteriore effetto della determinazione qualitativa reale dei rischi specifici per mansione, per tipologia di pesca e per caratteristiche di naviglio è quello di facilitare il riconoscimento e l'indennizzo di malattie di origine professionale, allo stato ampiamente sottovalutate e difficili da percepire, garantendo un diritto a tutti attualmente negato a molti.

### ▼ Proposte

In coerenza con la considerazione enunciata in merito ai risultati della presente indagine, anziché riportare delle conclusioni derivanti dal lavoro svolto, riteniamo opportuno suggerire delle proposte operative per continuare lo studio ed approfondire alcuni aspetti strategici della ricerca e, contestualmente, per rendere il settore della pesca oggetto di attenzione da parte del variegato mondo della sicurezza e della prevenzione.

Il primo impegno, a nostro avviso, deve mirare alla formazione e informazione degli operatori del settore sulle suddette tematiche. Già questa indagine, condotta in molte marine italiane dalla Flai Cgil, ha avuto un ruolo informativo importante, in quanto ha acceso i riflettori su un problema spesso sottovalutato dagli stessi lavoratori. Nel somministrare il questionario e nel motivarne i fini, oltre a pervenire ad un risultato conoscitivo è stata sicuramente perseguita anche un'azione sensibilizzante: l'elevato numero di adesioni avute ne è una prova tangibile. Bisogna continuare su

questa strada cercando di ampliare la platea, se possibile, e coinvolgere anche le Marinerie di quelle regioni non ancora coinvolte. Il proposito è quello di proseguire la Campagna affinando lo strumento cardine di ricerca, ovvero il questionario, approfondendo da un lato gli aspetti già identificati come salienti in termini di salute a bordo, dall'altro ricercando sempre nuovi ambiti di studio.

Dall'analisi dei dati, pur emergendo una sostanziale conferma di quelli presenti in letteratura, si rileva l'opportunità di affrontare aspetti che meritano uno studio più dettagliato, quali ad esempio:

- ▶ le patologie a carico del sistema muscolo-scheletrico, verosimilmente legate a posture incongrue, sovraccarico biomeccanico e vibrazioni;
- ▶ le modalità di lavoro, con particolare riferimento al lavoro in posizione inginocchiata, al trasporto di carichi e allo sforzo per mantenere l'equilibrio, considerato l'elevato numero di lavoratori che segnalano disturbi a carico delle ginocchia, delle caviglie e dei piedi;
- ▶ le patologie delle vie respiratorie nei lavoratori esposti a elevate temperature, eccessiva umidità e continui sbalzi termici;
- ▶ l'eventuale presenza di patologie di tipo allergico, sia a manifestazione cutanea che respiratoria, che sono state oggetto di scarsa segnalazione;
- ▶ la dotazione e l'utilizzo di Dpi specifici, alla luce anche del ridotto uso dei Dpi generici;
- ▶ un completamento dell'anamnesi lavorativa.

Allo stesso tempo appare utile implementa-

re il questionario con elementi nuovi più mirati alla componente lavorativa vera e propria ed ai rischi che questa produce. Nello specifico è fondamentale, a nostro parere, implementare il test con domande volte ad ambiti non caratterizzati fino ad ora, ovvero:

- ▶ aspetti demografici, come scolarità e stato di famiglia;
- ▶ abitudini di vita e voluttuarie (qualità dell'alimentazione e del sonno, consumo di alcol, fumo di sigarette);
- ▶ ambiente di lavoro (tipo, dimensioni ed età dell'imbarcazione incluse le attrezzature presenti), mansione svolta (ove possibile), sistemi di pesca utilizzati e per quanti mesi all'anno e per quante ore al giorno, precisando i turni notturni;
- ▶ origine lavorativa o meno di tutti i traumi riportati;
- ▶ infortuni occorsi e malattie professionali denunciate;
- ▶ eventuali sofferenze di organi ed apparati non indagati, quali cardiovascolare, digerente, urinario, visivo e metabolico;
- ▶ stato di soddisfazione dei lavoratori, chiedendo loro di segnalare le criticità organizzative.

Per procedere al meglio nelle future analisi statistiche, appare utile limitare al minimo le domande a risposta aperta, preferendo quelle a risposta multipla da formulare sulla base dei dati già estrapolati con la presente elaborazione. Il questionario aggiornato deve necessariamente contenere anche elementi che permettano l'emersione di tecnopatie certamente presenti, alla luce dell'incidenza dei disturbi dichiarati in confronto alle denunce di malattie professionali esistenti.

In parallelo alle attività conoscitive ed informative ci sembra opportuno organizzare dei veri e propri eventi formativi diretti ai lavoratori, allo scopo di promuovere l'importanza della valutazione dei rischi a bordo, per ridurre l'incidenza di infortuni e malattie da lavoro, in modo da migliorare la produttività e aumentarne la durata negli anni. Per lo stampo altamente «artigianale» di questo settore, non risulterà agevole promuovere l'adozione di comportamenti tutelativi, dall'uso di Dpi fino alla riprogettazione di alcune postazioni, ma sarà utile collaborare con gli stessi pescatori per trovare soluzioni condivise da adottare sin dai primi anni di lavoro.

Altre attività formative debbono riguardare la protezione dai rischi e dalle possibili malattie professionali ad essi correlabili ampliando, in questo caso, la platea di soggetti destinatari delle iniziative. Infatti è necessario formare non solo i lavoratori, che spesso sono anche datori di lavoro o loro familiari, ma anche tutti gli operatori del settore, quali i professionisti sanitari (medici competenti, ospedalieri, del Sasn, di porto, di bordo e delle Asl), i tecnici della prevenzione, i rappresentanti delle associazioni di categoria sia datoriali che dei lavoratori e, magari, anche i costruttori di imbarcazioni ed i produttori di strumenti da pesca.

Bisogna ricordare che già diversi anni orsono l'Ipsema aveva intrapreso un'attività di formazione e informazione per i pescatori con particolare attenzione agli aspetti della sicurezza e salute a bordo delle imbarcazioni da pesca di cui al D.Lgs. 271/99. Il D.Lgs. 81/08 ha fornito una ulteriore e decisiva implementazione dell'importanza della formazione e informazione dei lavoratori come strumento principe

per la prevenzione nei luoghi di lavoro, sebbene non risulti pienamente assorbita in questo ambito lavorativo. A tale proposito, urge l'emanazione dei Decreti interministeriali di cui al comma 2 dell'articolo 3 del D.Lgs. 81/08, più volte prorogati, che permetterebbero di superare le norme desuete previste per i lavoratori del mare dai Decreti Legislativi 271, 272 e 298 del 1999, estendendo anche a questi lavoratori l'obbligo di adozione delle norme e delle misure previste dal Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro.

L'applicabilità completa del D.Lgs. 81/08 è l'unico strumento per equiparare la gente di mare a tutti gli altri lavoratori italiani, per conoscere approfonditamente i rischi professionali cui costoro sono esposti (come auspicato nelle considerazioni precedenti) e per garantire livelli ottimali di prevenzione e protezione da tali rischi.

Il nostro auspicio è che vengano messe in campo tutte le iniziative utili a tal fine che, a partire dalla Flai Cgil, possano suscitare l'interesse e l'impegno di tutte le forze in campo, specialmente quelle professionali e parlamentari.

Un'altra proposta importante per districarsi meglio nel complesso mondo dei pescatori è quella di unificare ed omogeneizzare la tipologia di tutela assicurativa e previdenziale, facendo sì che tutti i lavoratori del mare afferiscano ad una medesima norma ed a un unico Ente, che, a differenza di quanto avviene oggi, non preveda alcuna diversificazione derivante dal tipo di contratto di lavoro e dal conseguente status di dipendente o di socio-lavoratore, dal tipo di pesca praticata o dalle dimensioni dell'imbarcazione utilizzata. Ciò

permetterebbe anche l'abolizione della diversità di trattazione e riconoscimento di una malattia professionale che, come abbiamo già visto, attualmente prevede l'applicazione per i pescatori delle tabelle delle malattie professionali valide per i lavoratori dell'industria o dell'agricoltura, a seconda del tipo di rapporto previdenziale sottoscritto dal datore di lavoro. È maturo il tempo in cui per tutti i lavoratori della pesca, senza distinzione alcuna, vengano applicate le tabelle valide per le malattie professionali dell'industria.

In merito alle citate tabelle per l'industria, è nostro convincimento che le tre voci di lavorazioni specifiche per il lavoro a bordo delle navi, al momento presenti, siano insufficienti e non confacenti la molteplicità dei rischi peculiari del lavoro marittimo in generale e di quello della pesca in particolare, così come da più parti riconosciuto e come emerso anche dalla presente indagine. Proponiamo di creare una task-force di professionisti che conduca un lavoro multidisciplinare finalizzato a proporre specifiche lavorazioni a rischio per il lavoro marittimo e per la pesca da includere nella tabella delle malattie professionali, ampliando significativamente le uniche tre voci attualmente previste e facilitando, anche a questi lavoratori, il riconoscimento delle tecnopatie attraverso il criterio della presunzione legale di origine.

Gli obiettivi sono ambiziosi rispetto allo stato di partenza, ma non bisogna demordere perché le ripercussioni favorevoli sarebbero molteplici e ricadrebbero a diversi livelli del mondo del lavoro e della società civile, ivi compresi quelli interessanti i costi per la collettività.

## ▼ Bibliografia

- Atti 76° Congresso Nazionale Simlii. Sessione plenaria «I lavoratori del mare». G. Ital. Med. Lav. Erg. 2013; 35:4, 201-230.
- Breidahl T., Christensen M., Riis J. *et al.*, *The influence of ship movements on the energy expenditure of fishermen. A study during a North Sea voyage in calm weather*, Int Marit Health 2013; 64, 3: 114-120.
- Casson F.F., Zuccherò A., Bariga A.B. *et al.*, *Work and chronic health effects among fishermen in Chioggia, Italy*. G. Ital. Med. Lav. Erg. 1998; 20, 2, 68-74.
- D.Lgs. 17 agosto 1999 n. 298. Attuazione della direttiva 93/103/Ce relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca.
- D.Lgs. 27 luglio 1999 n. 271. Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485.
- D.Lgs. 27 luglio 1999 n. 272. Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998 n. 485.
- D.Lgs. 9 aprile 2008 n. 81. Attuazione dell'articolo 1 della Legge 3 agosto 2007 n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.
- Decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 9 aprile 2008. Nuove tabelle delle malattie professionali nell'industria e nell'agricoltura.

- Decreto del ministro delle Risorse Agricole, Alimentari e Forestali del 26 luglio 1995. Disciplina del rilascio delle licenze di pesca. *Fishermen*, Occupational Medicine 2012; 62: 148-151.
- Frantzeskou E., Kastania A.N., Riza E. *et al.*, *Risk factors for fishermen's health and safety in Greece*, Int Marit Health 2012; 63, 3: 155-161.
- Ilo. *Guidelines on the medical examinations of seafarers, 2013*, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@sector/documents/normativeinstrument/wcms\\_174794.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/normativeinstrument/wcms_174794.pdf).
- Inail Ricerca, *Illustrazione dei vari tipi di pesca*, [www.inail.it](http://www.inail.it).
- Inail, *Secondo rapporto pesca, dicembre 2010*, [www.inail.it](http://www.inail.it).
- Ipsema. *Analisi dei rischi da agenti fisici con particolare riferimento alle vibrazioni meccaniche e alle radiazioni ottiche, 2008*, [www.ipsema.gov.it](http://www.ipsema.gov.it).
- Ismar Cnr Ancona. *I profili di rischio nei comparti produttivi dell'artigianato, delle piccole e medie industrie e pubblici esercizi – La pesca professionale*, [www.inail.it](http://www.inail.it).
- Jin D., *The determinants of fishing vessel accident severity*, Accident Analysis and Prevention 66 (2014) 1-7.
- Kaerlev L., Jensen A., Nielsen P.S. *et al.*, *Hospital contacts for injuries and musculoskeletal diseases among seamen and fishermen: a population-based cohort study*, BMC Musculoskeletal Disorders 2008; 9: 8-16.
- Keith M., Brophy J., Kirby P. *et al.*, *Barefoot research: a Worker's Manual for Organising On Work Security*, 2002. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).
- Kuorinka I., Jonsson B., Kilbom A. *et al.*, *Standardized Nordic questionnaires for the analysis of musculoskeletal symptoms*, Applied Ergonomics 1987, 18: 3, 233-237.
- Le travail dans le secteur de la pêche*, Conférence internationale du Travail 93e session 2005. Bureau international du Travail Genève.
- Legge 13 marzo 1958 n. 250, *Previdenze a favore dei pescatori della piccola pesca marittima e delle acque interne*.
- Legge 26 luglio 1984, n. 413, *Riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi*.
- Legge 30 luglio 2010, n. 122. Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.
- Matheson C., Morrison S., Murphy E. *et al.*, *The health of fishermen in the catching sector of the fishing industry: a gap analysis*, Occup. Med. 51; 5, 305-311, 2001.
- Montagnani R., *Il ruolo del medico del lavoro nella prevenzione delle malattie e degli infortuni nel settore marittimo*, <http://www.venicemaritimeschool.com/>.
- Novalbos J., Nogueroles P., Soriguer M. and Piniella F., *Occupational health in the Andalusian Fisheries Sector*, Occupational Medicine 2008; 58: 141-143.
- Percin F., Akyol O., Davas A. and Saygi H., *Occupational health of Turkish Aegean small-scale*.
- Regione Siciliana – Assessorato delle Risorse Agricole e Alimentari, Dipartimento degli Interventi per la Pesca. Rapporto annuale sulla pesca e sull'acquacoltura in Sicilia, 2012.

cumenti/ Rapporti%20annuali/Rapporto%20Pesca%20ed%20Acquacoltura%202012.pdf.

Regolamento (Ce) n. 894/97 del Consiglio del 29 aprile 1997 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca.

Sennegon B., Grison B., Ravier P. et Butteli

O., *La fatigue du patron pêcheur dans l'activité de chalutiers pélagiques: approche d'anthropologie cognitive*, Pistes 13:1, 2011.

Videman T., Levalahti E. and Battìe M.C., *The effects of anthropometrics, lifting straight and physical activities in disc degeneration*, Spine 32; 13, 1406-1413.

**MEMORIA**  
**70 ANNI DAL PATTO DI ROMA**



Cagnaccio di San Pietro (Natalino Bentivoglio Scarpa), *Lacrime della cipolla*, 1929

## 4 giugno 1944 (271° giorno dell'occupazione)

### A La Storta gli ultimi martiri

■ a cura dell'Anpi

**N**elle prime ore del mattino, una pattuglia del primo raggruppamento servizi speciali statunitense-canadese della 1ª divisione (i famosi «Diavoli neri»), comandata da un maggiore di 24 anni, Edward Thomas, entra a Roma dalla via Casilina facendo da battistrada ai reparti della Quinta Armata di Clark che salgono dal «tridente» Appia-Casilina-Tuscolana. In serata, il grosso dell'avanguardia americana irrompe in città spuntando a Porta Maggiore. Tedeschi e fascisti scappano, abbandonano le loro sedi, dove per nove mesi si sono annidati: alberghi, appartamenti, villette, carceri. La folla a Via Tasso, irrompe nella famigerata prigionia delle SS. Libera quelli ancora rinchiusi nelle celle, devasta l'edificio. L'ultimo tedesco ha anche abbandonato Regina Coeli e i secondini italiani aprono tutte le celle dei bracci politici [...]. Intanto è iniziata nelle strade la caccia ai fascisti e alle spie: l'Extrabar di via del Tritone, un locale assai conosciuto come luogo di raduno di tedeschi e collaborazionisti viene distrutto da una folla inferocita. Squadre di patrioti armati, mobilitati dal Cln e con fascia tricolore al braccio, cercano di mantenere l'ordine pubblico e snida-

no a fucilate i ceccini fascisti. Verso le 20 sei guastatori tedeschi si asserragliano in un portone di via del Corso, vogliono aspettare gli americani per arrendersi. Vengono snidati e costretti a combattere da un gruppo di partigiani ai quali infine si arrendono. A ponte Margherita, in nottata, due paracadutisti della «Student» lasciati di guardia sul ponte ingaggiano un combattimento con le avanguardie americane e vengono presi alle spalle e abbattuti da un gruppo di gappisti della Quarta zona.

In mezzo al ponte, i partigiani col fazzoletto rosso e i fanti americani si abbracciano, un ragazzo prende la mitragliatrice tedesca col lungo nastro del caricatore e dice «andiamo dietro ai tedeschi, facciamone fuori il più possibile». Alle 21.45 il tenente della Ps, Bruno Mannucci, con quattro dei suoi uomini, si scontra sulla via Trionfale con una pattuglia di cinque tedeschi di retroguardia. I patrioti sparano coi mitra e gettano bombe a mano, due nazisti restano sul terreno. L'auto dei tedeschi, che avevano fermato gli italiani con un posto di blocco, viene distrutta.

E i tedeschi in fuga compiono l'ultima strage: alla Storta, al 15° chilometro della via

Cassia, fanno scendere da un camion 14 prigionieri prelevati da via Tasso, li portano in un campo e li ammazzano a raffiche di mitra [...].

*Da Roma, città prigioniera*, Enrico De Simone, Mursia 1994.

## Il Patto di Roma, un sindacato libero nell'Italia liberata

■ di Carlo Ghezzi\*

**L**e Fondazioni Giuseppe Di Vittorio, Giulio Pastore e Bruno Buozzi hanno voluto organizzare insieme con le tre grandi Confederazioni sindacali un importante appuntamento di riflessione e di dibattito in occasione del settantesimo anniversario della sottoscrizione del Patto di Roma, uno storico documento preparato da un prezioso, intenso e non sempre facile lavoro portato avanti nella clandestinità dai massimi esponenti del sindacalismo socialista, comunista e cattolico e più volte nell'inverno che lo ha preceduto, attraversato da una dialettica a tratti aspra.

La firma del Patto avvenne nella notte tra il tre e il quattro giugno poco prima che le truppe alleate entrassero vittoriosamente in Roma liberandola dall'occupazione nazista. Giuseppe Di Vittorio, Achille Grandi ed Emilio Canevari lo sottoscrissero mentre Oreste Lizzadri non era presente in città e mentre Bruno Buozzi, che era stato arrestato nel precedente mese di aprile e imprigionato dai nazi-fascisti in via Tasso, veniva fucilato alla Storta dai tedeschi in fuga così, come è stato autorevolmente detto, quel

Patto che aveva fattivamente contribuito a costruire, venne idealmente firmato anche da Buozzi con il suo sangue.

Nasceva in tal modo la Cgil, il sindacato confederale unitario nell'Italia che si andava liberando, ed esprimeva da subito un grande protagonismo nel Centro Sud dove si avviava la ricostruzione sostenuta da una presenza attiva e organizzata del mondo del lavoro che interloquiva in ogni città e in ogni vallata con il Governo e con i comandi militari alleati che risalivano la penisola in un territorio dove la debolezza dei partiti politici era rilevante.

Al Nord quel Patto unitario diveniva un riferimento incalzante e al tempo stesso politicamente rassicurante per i lavoratori che si battevano a fianco del Cln contro il nazi-fascismo e che unitariamente sostenevano la Resistenza che, nelle sue diverse e varieguate espressioni, puntava alla liberazione del Paese e alla riconquista della libertà e della democrazia.

Quel Patto sottoscritto a Roma ha segnato la storia d'Italia in quegli anni ormai lontani come in quelli a venire dando adeguata rap-

\* Presidente della Fondazione Giuseppe Di Vittorio

presentanza alle forze del lavoro, impegnandosi nella ricostruzione come nel processo di emancipazione dei lavoratori e della cittadinanza e difendendo nel corso dei decenni la democrazia italiana dagli insidiosi attacchi ai quali è stata ricorrentemente sottoposta.

Per questo abbiamo voluto il convegno di oggi: per riflettere su quei fatti, sui settanta

anni di storia che abbiamo alle spalle nel corso dei quali la storia del sindacato confederale e del mondo del lavoro, così come il suo tentativo di collocare sempre la difesa degli interessi immediati dei lavoratori e dei pensionati in una visione generale dei problemi del Paese, non sono state sicuramente una storia minore.

## La nascita del sindacalismo confederale

■ di Giorgio Benvenuto\*

### ▼ Il ritorno di Bruno Buozzi in Italia (1941-1943)

«Non ho abiure né rinunce da fare». È la conclusione dell'interrogatorio che il Vice Commissario PS Dr. Sante Panebianco della Regia Questura di Ferrara fa a Bruno Buozzi dopo il suo arresto a Parigi ed il suo trasferimento in Italia nel luglio del 1941, prima di essere confinato a Montefalco.

Ed ancora: «Ritournerò senza chiedere nulla ad alcuno e senza trattare con alcuno, correndo naturalmente l'alea di tutti i pericoli inerenti (lettera di Buozzi a Villani, 26 febbraio 1929).

Bruno Buozzi viene confinato a Montefalco, un Paese umbro tra Foligno ed Assisi, ove viene trasferito con foglio di via obbligatorio.

Riprende i contatti con gli antifascisti con cautela, approfitta di alcuni permessi per tornare a Torino, per comunicare con i suoi compagni di Ferrara e di Milano.

Il 7 settembre del 1942 è tra i firmatari a Torino di un accordo di unità d'azione tra comunisti e socialisti; nell'ottobre e nel novembre ha frequenti incontri con Achille Grandi; ha rapporti con diversi esponenti socialisti a Firenze.

A Torino ritrova in questura Giovanni Roveda. È a Torino nel marzo del 1943. È tra gli organizzatori del primo grande sciopero che blocca il Paese il 5 marzo.

Di fronte alla catastrofe militare e politica che si preannuncia per il Paese Bruno Buozzi si preoccupa di realizzare una rete di contatti a tutto campo non disdegnando anche di sentire Giuseppe Mazzini, già presidente degli industriali metallurgici. Ha chiara la lezione che il movimento operaio ha subito dal fascismo. Non vuole ripetere errori. Sa che è il momento nel quale i riformisti possono essere decisivi. Avverte la necessità di dare molta forza e grandi alleanze al suo progetto di unità sindacale per non rischiare di trovarsi minoranza anche quando sostiene idee giuste.

\* Presidente della Fondazione Bruno Buozzi

▼ **Bruno Buozzi commissario delle corporazioni fasciste (1° agosto 1943)**

Il 25 luglio 1943 cade Mussolini. Il 30 luglio con un telegramma del capo della Polizia Senise al prefetto di Perugia Bruno Buozzi viene convocato a Roma da Leopoldo Piccardi, ministro delle Corporazioni.

Viene proposta a Buozzi la nomina a commissario dei sindacati corporativi fascisti, con la richiesta di una rosa di nomi di sindacalisti pre-fascisti per completare la struttura sindacale.

Buozzi pone subito delle condizioni: la prima è che ci siano tra i commissari anche i comunisti, la seconda che vengano liberati dal carcere e dal confino tutti gli antifascisti.

Il 3 agosto viene chiesto a Badoglio di liberare tutti i confinati ed i carcerati politici e di cessare una guerra contraria alle tradizioni ed agli interessi nazionali. Il 9 agosto le nomine sono rese pubbliche; Buozzi è commissario generale con vice commissari Giovanni Roveda, comunista, e Gioacchino Quarello, democristiano; è commissario, in particolare, per i lavoratori dell'industria con vice-commissari Oreste Lizzadri, socialista e successivamente al suo ritorno dal confino in data 28 agosto, Giuseppe Di Vittorio, comunista, per i braccianti; Ezio Vanoni, democristiano, è commissario per i lavoratori del commercio; Guido De Ruggero, azionista, è commissario per i professionisti ed artisti; Ferruzzi e Casali lo sono per i lavoratori del credito e delle assicurazioni. Il 13 agosto Badoglio conferma che qualcosa per la pace sta bollendo in pentola. Il 17 agosto vengo-

no liberati finalmente tutti i prigionieri (Badoglio, secondo il racconto di Lizzadri, aveva trovato Buozzi irremovibile, nonostante l'avesse ammonito: «[...] Ve ne accorgete quando torneranno [...] i comunisti dal confino e dalle carceri»). Il 20 agosto Buozzi va a Torino e Milano con il ministro Piccardi all'indomani degli scioperi di protesta contro le esitazioni del governo Badoglio ad aprire negoziati risolutivi con gli alleati per la pace. Il 15 agosto è resa pubblica la dichiarazione già illustrata a Badoglio e a Piccardi: «I sottoscritti, considerando che la funzione a cui sono chiamati ha uno stretto carattere sindacale che non implica alcuna corresponsabilità politica, dichiarano di accettare le nomine nell'interesse del Paese e dei nostri organismi per procedere alla liquidazione del passato ed alla sollecita ricostruzione dei sindacati italiani che tenga conto delle tradizioni del vecchio movimento sindacale e tenda ad avviare al più presto gli organizzati a nominare direttamente i propri dirigenti. Firmato: Bruno Buozzi, Achille Grandi, Carlo Casali, Guido De Ruggero, Raffaele Ferruzzi, Oreste Lizzadri, Gioacchino Quarello, Giovanni Roveda, Ezio Vanoni».

Il 22 agosto nella casa di Lizzadri, in viale Parioli 44, viene ricostituito il Partito Socialista di Unità Proletaria, fondendo il Psi, il Movimento di Unità Proletaria (Mup) e l'Unione Proletari Italiana (Upi).

Ma il fatto più importante nei 45 giorni precedenti l'armistizio è la realizzazione dell'accordo Buozzi-Mazzini per la ricostituzione delle Commissioni Interne. Buozzi avverte la necessità che la ricostituzione del

sindacato sia accompagnata da un coinvolgimento dei lavoratori che debbano avere sul posto di lavoro la possibilità di eleggere democraticamente una propria rappresentanza unitaria. Alle Commissioni Interne sono attribuiti compiti che esse devono svolgere ispirandosi all'intento di assicurare normali e pacifici rapporti tra le imprese ed i loro dipendenti con la composizione del conflitto di classe a livello aziendale.

### ▼ **L'armistizio**

L'8 settembre 1943 alle ore 18.00 viene dato l'annuncio dell'armistizio e della resa incondizionata; viene annunciato lo sbarco degli americani a Salerno; il re e Badoglio abbandonano Roma e si rifugiano a Pescara, quindi a Brindisi.

Il 23 settembre i commissari delle disciolte organizzazioni fasciste che con l'occupazione tedesca di Roma e dell'Italia sono stati sostituiti (nei loro confronti sono stati spiccati dei mandati di cattura), in un documento invitano i lavoratori ad intensificare la loro attività diretta a preparare la riscossa nazionale contro ogni reviviscenza fascista e contro l'occupazione tedesca, insieme alleati ai danni della patria.

### ▼ **L'attività clandestina**

In quei mesi Bruno Buozzi lavora alacremente per creare le condizioni per la ricostituzione della Cgil. Si intensificano i contatti, le riunioni, gli appuntamenti, gli scambi

di memorie e di proposte. Non tutto il materiale ci è pervenuto sull'intenso lavoro preparatorio antecedente l'accordo per ricostituire il sindacato unitario. Abbiamo sulle trattative che precedettero il «Patto di Roma» gli appunti di Di Vittorio, i ricordi e le testimonianze di Lizzadri, di molti altri antifascisti socialisti, azionisti, democristiani, alcuni articoli sull'*Avanti* attribuiti a Buozzi. Mancano, invece, gli appunti che aveva redatto Buozzi, perduti in occasione del suo arresto.

### ▼ **Il programma e le proposte per la Cgil**

Buozzi ha chiare alcune idee.

La prima. Il sindacato deve essere rappresentativo di tutti i lavoratori, e per esserlo deve avere al suo interno anche i cattolici. La divisione che prima del fascismo aveva visto il sindacato diviso in tre organizzazioni (la Cgl socialista, la Cil popolare, la Uidl anarchica nazionalista) va ricomposta.

La seconda. Il nuovo sindacato deve avere un elemento di novità. Deve indicare nella sua denominazione la parola «italiana», per sottolineare il ruolo decisivo svolto dai lavoratori per la riconquista della libertà e della democrazia. Insomma, la nuova Italia non è una matrigna, ma è la propria patria nella quale i lavoratori sono riconosciuti e si riconoscono.

La terza. Va conservata la struttura sindacale di diritto pubblico con l'obbligatorietà della iscrizione e con l'efficacia erga omnes dei contratti stipulati. Un sindacato unico obbligatorio, indipendente dallo Stato e dai

partiti, con la libertà di professare all'interno del sindacato le proprie convinzioni politiche e religiose.

La quarta. La nuova Confederazione non può essere una struttura centralizzata. Si deve fondare sulle categorie, le Camere del Lavoro devono essere delle semplici strutture di collegamento e devono limitarsi a fornire dei servizi.

La quinta. La nuova Confederazione deve avere un segretario generale riformista.

La sesta. È invece da approfondire nel nuovo sindacato il ruolo degli impiegati e dei tecnici (la Fiom cambierà la sua denominazione da Federazione Italiana Operai Metalmeccanici in Federazione Impiegati Operai Metalmeccanici).

### ▼ Dissensi e mediazioni

Il riconoscimento del ruolo di mediazione di Bruno Buozzi nelle trattative tra cattolici e comunisti trova molte conferme nelle testimonianze di molti dei protagonisti antifascisti impegnati nella clandestinità a costruire l'intesa per l'unità sindacale. Il democristiano Lamberto Giannitelli dichiara a Turone (Storia del Sindacalismo Italiano) «[...] Fra Buozzi e Di Vittorio, Buozzi ci dava maggiori garanzie politiche. Però nei confronti dei comunisti c'era in noi il timore di una loro possibile futura egemonia: timore suffragato dal fatto che anche nel corso dei negoziati con noi la delegazione comunista (e noi lo sapevamo) informava costantemente Mosca sugli sviluppi della trattativa».

Ed ancora, sempre Sergio Turone riporta nel suo saggio anche dichiarazioni di Giorgio Amendola: «[...] La garanzia dell'adesione al patto unitario da parte delle masse riformiste del Nord [...] i lavoratori, che prima del fascismo avevano mantenuto una linea di opposizione passiva ma dignitosa, godevano di grande prestigio nelle fabbriche presso i più giovani. Particolarmente in rappresentanza di questa base operaia riformista, una base con cui le sinistre avrebbero dovuto fare comunque i conti, la funzione di Buozzi nei rapporti con i comunisti e i cattolici ebbe un peso fondamentale».

«Buozzi e Grandi» – dice Rapelli – «non erano soltanto sindacalisti affini per esperienza e maturità, ma avevano una comune concezione politica e democratica: erano convinti che i lavoratori dovevano essere conquistati al sindacato con la convinzione, stimolando la loro partecipazione; erano per una strategia graduale nelle conquiste sindacali, respingendo quindi ogni massimalismo ed ogni atto demagogico che serviva solo ad ingraziarsi le masse. Non vennero da parte dei comunisti ostacoli all'accordo con i cattolici, semmai ci fu sempre in alcuni di loro la preoccupazione che ci potesse essere un'alleanza con i socialisti che avrebbe finito per metterli nel futuro sindacato in minoranza».

### ▼ Le opinioni diverse tra comunisti e socialisti

Più complessa fu la trattativa di Buozzi con Roveda prima e Di Vittorio poi. I comuni-

sti non accettavano di essere sotto la guida di un riformista.

Ancora nel gennaio 1944 Di Vittorio nelle sue note scrive: «[...] Bruno Buozzi è decisamente contrario a riconoscere che noi rappresentiamo la maggioranza della classe operaia e soprattutto alla nostra richiesta di avere il primo posto. Su questo punto è quasi intrattabile [...] insiste nell'aver il primo posto, non solo come esponente della sua corrente, ma anche (fa capire soprattutto) per l'età [...] e per la particolare autorità che – volere o no – possiede, sia come vecchio esponente del movimento sindacale libero, sia come conosciuto personalmente e stimato dai dirigenti delle organizzazioni sindacali inglesi ed americane. [...] Compresi che su questo punto, egli insisterebbe sino alla rottura».

Ma i dissensi di Di Vittorio, subentrato dopo l'arresto a Roveda (21 dicembre 1943), come negoziatore sono aspri anche sul ruolo istituzionale del sindacato, sulla struttura organizzativa, sul ruolo degli impiegati e dei tecnici.

Per risolvere i dissensi si decide di investire il Comitato d'Unità d'Azione tra Pci e Psiup. Si vogliono aggirare le resistenze di Buozzi. Infatti nel Partito Socialista ove era predominante la corrente fusionista di Nenni, Buozzi come riformista era in minoranza.

Alla vigilia della liberazione di Roma e comunque prima dell'arresto di Bruno Buozzi il 10 aprile 1944 si può così riassumere lo stato delle trattative per realizzare l'unità sindacale:

a) il nome del nuovo sindacato unitario sarà Cgil (Confederazione Generale Italiana del Lavoro);

b) ci sarà una segreteria di tre dirigenti ciascuno per le correnti socialista, comunista, e democristiana (rimane il dissenso sul segretario generale) ed una direzione di 5 dirigenti;

c) rimane il disaccordo sulle quote obbligatorie, mentre il sindacato è unico, volontario, democratico; i contratti dovranno avere efficacia obbligatoria;

d) la nuova Confederazione avrà una doppia struttura: una verticale basata sulle categorie; una orizzontale basata sulle Camere del Lavoro;

e) i quadri, gli impiegati ed i tecnici saranno organizzati dal sindacato in apposite sezioni;

f) non faranno parte della Confederazione ma costituiranno proprie leghe o associazioni gli artigiani, i piccoli proprietari, i fittavoli, i coltivatori diretti;

g) rimarranno invece nella Confederazione i braccianti, i salariati, le maestranze specializzate, i tecnici, gli impiegati e i mezzadri.

### ▼ L'arresto di Buozzi e le conseguenze sulla componente socialista della Cgil

Con l'arresto e poi con l'assassinio di Buozzi la trattativa venne accelerata. Il «Patto di Roma» venne firmato il 9 giugno del 1944, ma la data che fu apposta fu quella del 3 giugno, antvigilia dell'uccisione di Buozzi, per rendergli omaggio.

La firma dell'accordo venne fatta da Di Vittorio per i comunisti, Grandi per i demo-

cristiani, Canevari in sostituzione di Lizzadri per i socialisti. Nell'accordo traspaiono le diverse opinioni sui singoli punti; alcuni sono accennati, altri sono rinviati al congresso costitutivo della nuova confederazione.

### ▼ **Enigmi e fatalità nell'assassinio di Buozzi**

Le vicende dell'unità sindacale si intrecciano con il terribile destino di Bruno Buozzi e sui molti enigmi che caratterizzano il suo assassinio a La Storta il 3 giugno del 1944. Dopo l'8 settembre Bruno Buozzi prima è ospite nella casa di Attilio Ferraris, un calciatore noto come Ferraris IV, poi trova rifugio nella casa del colonnello Longo. Il 27 ottobre 1943 Radio Londra inaugura le trasmissioni in lingua italiana con un messaggio di Buozzi e Citrine, presidente dei sindacati britannici, e di Nenni ed Attlee, vice primo ministro nel governo Churchill.

Buozzi rimane poco tempo nella casa del colonnello Longo. Ha una carta d'identità intestata all'ingegner Mario Alberti di Benevento. Si rifugia in una casa nel quartiere Prati in via Pompeo Magno. Successivamente ai primi di gennaio del 1944 si trasferisce ai Parioli in una casa di via San Valentino.

Si discute in quei giorni di un possibile trasferimento di Buozzi nell'Italia del Sud. L'occasione è rappresentata dalla riunione a Bari dei Comitati di Liberazione. Si discute nel Psi se è bene inviare Buozzi. Alla fine si decide che andrà Lizzadri.

Sono molto contraddittorie le testimonianze sulle vicende legate alla sostituzione di

Buozzi con Lizzadri. Alcune testimonianze come quella di Lizzadri e quella di Zamparo, un agente americano infiltrato nella zona di occupazione tedesca non sono state confermate né da Vassalli, né da Zagari, e sono state successivamente smentite dallo stesso Zamparo in una dichiarazione giurata affidata ad Enzo Dalla Chiesa.

Sembra accertato che Buozzi non partì perché il trasferimento era troppo rischioso e anche perché Lizzadri era più vicino politicamente a Nenni e quindi più fidato.

È una vicenda poco chiara e poco chiarita. Comunque Lizzadri dopo un viaggio avventuroso arrivò a Bari e lesse il 28 gennaio al primo congresso del Comitato Nazionale di Liberazione un messaggio di saluto che Nenni aveva preparato nell'esecutivo del PSI con la collaborazione di Buozzi. Il messaggio non ebbe successo, fu contestato dai liberali e dai democristiani perché prevedeva, oltre alla cacciata dei tedeschi oltre il Brennero, «la lotta contro il fascismo comunque mascherato e contro la monarchia e le cricche aristocratiche, militari e plutocratiche annidate dietro la monarchia, e la lotta per la Repubblica socialista dei lavoratori, che è l'obiettivo della rivoluzione popolare in corso».

Lizzadri partecipa il 29 gennaio 1944 come osservatore al Convegno di Bari per ricostituire la Confederazione Generale del Lavoro. Il sindacalista comunista Raffaele Pastore, Commissario sindacale in provincia di Bari, nominato dal prefetto di Bari, propone la nomina, che avviene all'unanimità, di Bruno Buozzi come Segretario generale e di Roveda e Grandi come vice segretari della ricostituita Cgl.

Il 12 aprile Bruno Buozzi viene indotto a trasferirsi in un nuovo rifugio. L'abitazione ai Parioli non è più sicura, e così si trasferisce in una casa di viale del Re (l'attuale viale Trastevere) di proprietà di un misterioso e sconosciuto avvocato Rossi. Il 13 aprile, alle 7.30 di mattina è svegliato dalla Gestapo che cerca l'avvocato Rossi. Mostra i suoi documenti; sono stati rilasciati a Benevento, dove era stata però rubata una grande quantità di carte d'identità false. I tedeschi si insospettiscono e lo conducono per accertamenti a via Tasso.

La notizia del suo arresto viene conosciuta solo il 14 aprile. In tutta la vicenda svolge un ruolo importante un direttore della banca del Lavoro di via Veneto, il Dr. Domenico De Ritis, un personaggio ambiguo. Lizzadri ricorda che Giancarlo Matteotti gli fa incontrare Domenico de Ritis, il quale gli offre una somma cospicua per l'*Avanti*.

Fiammetta Boni, una staffetta partigiana molto vicina a Giuliana Nenni e a Bruno Buozzi, ricorda che De Ritis forniva somme di denaro che lei consegnava su indicazioni dello stesso Buozzi a persone diverse che incontrava nei posti più strani, ma sempre fuori, per strada, con il rischio di essere spiati dagli agenti della Gestapo e dell'Ovra. Lo stesso Domenico De Ritis consiglia gli spostamenti ed i cambiamenti dei rifugi a Bruno Buozzi, ed è sempre lui che lo trasferisce dalla sicura villetta ai Parioli nell'abitazione dell'avvocato Rossi, che, dice, è un suo amico democristiano. È sempre De Ritis che sa dell'arresto e ne informa Fiammetta Boni e Giuliana Nenni.

All'indomani della liberazione, il nome del

funzionario di banca risulta nell'elenco dei confidenti dell'Ovra, con uno stipendio mensile di 1.862 lire, come pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del gennaio 1946. La moglie di Matteotti e quella di Buozzi hanno però testimoniato sulla assoluta lealtà di De Ritis.

Il tentativo di liberare Bruno Buozzi corrompendo una presunta amante di Kappler con la somma di 300.000 lire ed un orologio d'oro portano incredibilmente, a causa di una paradossale omonimia, alla liberazione da Regina Coeli e non da via Tasso di un autentico ing. Mario Alberti, antifascista.

Tentativi per una intercessione del Vaticano non andarono in porto, come non fu possibile assaltare via Tasso. Siamo all'epilogo. Sull'unico ed ultimo camion che da via Tasso parte per il Nord sale Bruno Buozzi, che va incontro a suo terribile destino. L'assassinio di Buozzi colpisce duramente i sindacalisti e le forze antifasciste.

### ▼ L'assassinio di Buozzi: un duro colpo per i lavoratori italiani

Scriverà Pietro Nenni nei suoi diari: «Povero, povero Bruno. Noi fondavamo molte speranze in lui. Nel governo in formazione ci avrebbe rappresentato con autorità con la sua rara competenza. È per il partito una perdita irreparabile. Per me uno schianto. Ieri Colorni, oggi Buozzi».

E Giuseppe Saragat: «Era un uomo dall'intelligenza limpida e dalla natura generosa: un uomo di fede incontrollabile nell'evoluzione

del proletariato. Se penso che poi, io e Pertini, saremmo andati al Quirinale. Buoizzi ed altri compagni finiti con una raffica, moltissimi finiti in esilio».

Riconobbe Giuseppe Di Vittorio: «Buoizzi è stato tolto con violenza alla grande Confe-

derazione Italiana del Lavoro, della quale sarebbe stato il capo naturale».

Ed affermò Achille Grandi: «Noi tutti vedevamo in lui, senza distinzione di parte, il capo maggiore dell'organizzazione sindacale italiana».

## **Buozzi, un socialista riformista e protagonista delle lotte sindacali del «biennio rosso»**

■ di Piero Craveri \*

**L**a stesura del patto di Roma, da cui nacque, il 4 giugno 1944, la Cgil «unita», confluenza del sindacalismo cattolico, socialista e comunista, quale si era andato configurando nell'Italia prefascista e che sarebbe emerso dalla Resistenza con mutati rapporti di forza, è stato un percorso, travagliato da drammatici eventi e attraversato da contrasti profondi sul tipo di organizzazione e strategie da dare al sindacalismo italiano, che si composero solo all'ultimo momento. Due degli iniziali protagonisti, Giovanni Roveda e Bruno Buozzi, per gli eventi bellici, lasciarono la scena. Roveda veniva arrestato nel dicembre del 1943 e gli subentrò Giuseppe Di Vittorio. Buozzi, arrestato nell'aprile '44 e portato a via Tasso, fu trucidato dai nazisti in fuga assieme ad altri ostaggi, in località La Storta, alla vigilia della liberazione di Roma.

Va comunque premesso che la spinta a conseguire l'unità nasceva sul terreno comune della lotta al nazifascismo e, nel sindacato, si sarebbe espressa al livello più alto. Non solo unità delle diverse forze nella

comune lotta nazionale, come nel Cln, ma unità in un'unica forza, volta a forgiare un'unica organizzazione sindacale. La i che comparve allora nella sigla della Confederazione generale del Lavoro, può dirsi un segno, forse propriamente il segno pregnante di questa nuova unità. La Cgl prefascista non se ne era decorata, perché il suo credo era a priori profondamente internazionalista, secondo la tradizione della II Internazionale, propria del socialismo italiano. Non a caso, al tavolo della trattativa, Buozzi e Roveda rappresentavano due modi diversi di intendere l'internazionalismo e anche due diverse organizzazioni internazionali del sindacalismo europeo. Buozzi quella più antica, la Federazione Sindacale Internazionale (Fsi), che negli anni '30 aveva avuto sede ad Amsterdam, di tradizione socialista e democratica, a cui la Cgdl in esilio aveva aderito; Roveda quella nuova dell'internazionale comunista che aveva la sua sede a Mosca, a cui faceva riferimento la nuovamente costituita organizzazione clandestina in Italia.

\* Professore emerito di Storia contemporanea presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli

Quella di Amsterdam, tra le due guerre, si era profondamente depauperata, con la salita al potere del fascismo in Italia, Germania e Spagna, raccogliendo di questi Paesi i resti in esilio di organizzazioni divenute al più clandestine. Al suo interno, proprio negli anni '30, era avvenuta inoltre una divaricazione di linee sindacali tra le organizzazioni di Francia, Gran Bretagna e Paesi scandinavi. La Francia era approdata, con la fine del decennio, alla grande epopea del Front Populaire, che seguiva la svolta del Comintern verso la sua nuova parola d'ordine dell'unità delle forze antifasciste e determinava così la breve unità sindacale e politica tra socialisti e comunisti francesi, esperienza che sarebbe stata poi determinante nel forgiare allora il patto d'unità e d'azione tra il partito socialista e il partito comunista italiano. Esperienza ispirata al pianismo e ad una radicale modifica del sistema capitalistico vigente in Francia, che si fermò alle prime grandi conquiste, sul salario, sull'orario di lavoro, sulle ferie obbligatorie e pagate, su accresciuti poteri del sindacato. E quel tipo di pianismo tornerà ad essere ispirazione nell'immediato dopoguerra italiano, specie nel partito socialista, segnatamente ad opera di Rodolfo Morandi. Altrettanto radicale l'impostazione maturata nel laburismo britannico sulla fine di quel decennio, dopo alcune esperienze di governi di coalizione, tuttavia ispirata ad una modificazione interna del capitalismo, nella matrice del piano Beveridge per la piena occupazione e dell'economia keynesiana, per cui il limite ultimo, e non valicabile, rimaneva sempre quello del mercato. Chi si era

spinto più oltre su questa strada era il sindacalismo scandinavo, che prendeva già allora a muovere i primi passi verso quelle forme di concertazione e risoluzione contrattualizzata del conflitto industriale, che sono state poi definite come modello «neocorporativo», ma che si coniugavano anche con altre formule analoghe.

Buozzi si era orientato verso questo nuovo ordine di idee. Socialista riformista e protagonista delle lotte sindacali del «biennio rosso», nonché del loro esito nella grande vertenza industriale del 1921, riflettendo sulle contraddizioni di allora, come risultano in particolare dalla soluzione adottata alla Fiat, con la formula giolittiana di una promiscua cooperazione cooperativa, di contro all'esperienza gramsciana dei consigli operai. Buozzi proponeva un sindacato unico e obbligatorio, cioè un sistema sindacale fortemente istituzionalizzato, in cui il potere contrattuale del sindacato si esprimesse a livello di categoria e confederale, sulla base di organismi eletti, nei quali le differenti associazioni sindacali erano rappresentate in termini proporzionali e che deliberavano a maggioranza. Sistema per sua natura atto a gestire il conflitto sociale e predisposto ad una concertazione triangolare con lo Stato e le organizzazioni padronali. Come primo atto poi della sua nomina al vertice della struttura sindacale, predisposta dal governo Badoglio nell'agosto 1943, aveva, già a settembre, ripristinato a livello di impresa, attraverso un accordo con la Confindustria, le Commissioni interne.

Lo seguiva su questa strada Achille Grandi, che in quel confronto rappresentava la tra-

dizione del sindacalismo bianco e vedeva realizzati per quella via, in parte, i presupposti del corporativismo cattolico che la stessa dottrina sociale della Chiesa continuava a patrocinare. V'era poi un altro elemento che lo spingeva in quella direzione e che ritroviamo anche in un appunto sul sindacato, redatto all'epoca da Alcide De Gasperi, nella considerazione di non poter ancora valutare il consenso che avrebbero potuto raccogliere le diverse componenti sindacali e quindi i rispettivi rapporti di forza sindacale. Era del resto lo stesso dilemma che attraversava la scena dei partiti politici antifascisti riuniti nel Cln, prima del voto alla Costituente. Si sapeva tuttavia che in termini organizzativi la componente comunista si presentava come la più forte. Ricorrere al voto costituiva l'unico modo per cauterizzare in parte lo squilibrio organizzativo che già si palesava con evidenza.

Di contro a queste posizioni Roveda aveva tenacemente difeso la tesi del sindacato associazione di fatto, che era stata la forma del sindacato prefascista, attraverso cui si sarebbe poi risolta all'interno della nuova organizzazione unitaria la verifica dei rispettivi rapporti di forza tra le sue diverse componenti. Giuseppe Di Vittorio, subentrando a Roveda, prese a sostenere con forza questa posizione. La sostituzione di Buozzi con Oreste Lizzadri, esponente socialista di orientamento fusionista, che si allineò subito alla posizione comunista, aprì la strada al prevalere di questa soluzione. Anche Grandi sarebbe morto di lì a poco. Con lui finiva in realtà l'originaria tradizione del sindacalismo cattolico, anche se altri cercarono di

mantenerla in vita. La stessa opzione per la Cgil unitaria ne decretava di fatto la fine. La Cisl sarebbe poi nata, com'è noto, su presupposti del tutto diversi.

Va sottolineato inoltre che la formula associativa, così come si realizzò, tra tutti i riferimenti istituzionali possibili, era l'unica in cui potesse identificarsi una concezione del sindacato, come sindacato di classe. E in effetti il sindacato che nacque dal patto di Roma fu inteso dalla sua maggioranza interna come sindacato di classe, anche se ciò non era in principio fatto proprio da tutte le sue componenti e lo stesso Di Vittorio la intese nei termini più larghi, attraverso la formula del sindacato di tutti i lavoratori. Nella discussione che portò al patto di Roma si rifletteva dunque anche quella dualità di motivazioni ideali e di presupposti ideologici tra loro distinti, che da qualche tempo la storiografia ha reso canonico, come elemento intrinseco della Resistenza, tra lotta di liberazione nazionale e lotta di classe, e quella distinzione rimaneva ferma nell'unità politica dei partiti antifascisti del Cln in modo assai più netto che nella realizzata unità del sindacato.

Queste diverse concezioni circa la natura e la strategia del sindacato si sono poi riproposte più volte, anche se in termini diversi, nella vita sindacale in epoca repubblicana. E, con evidenza, la prima volta ce lo mostra il dibattito costituente, attorno a quello che poi è diventato l'art. 39, segnato dall'impossibile tentativo di sintesi delle due tesi contrapposte che abbiamo visto emergere nel dibattito che aveva preceduto il patto di Roma. Giuseppe Di Vittorio era consapevole del-

le contraddizioni che il patto di Roma portava con sé. Intese subito che il sindacato unico poteva poggiare, non tanto sul presupposto istituzionale di un'unica organizzazione, ma solo su di una politica unitaria delle sue componenti interne. E si adoperò, anima e corpo, fece tutto che gli era possibile per dare ad essa sostanza. Richiedeva di gestire la Cgil con un margine alto di autonomia dai partiti. Nelle carte d'archivio, che ormai conosciamo, abbiamo copiose prove di come egli difese il principio di fronte al suo partito. Anche i soli verbali della direzione comunista, dal 1947 in avanti, ci mostrano di per se prove evidenti. E ciò nel contesto di una tensione politica e sociale assai tesa fino al limite di una irreparabile rottura, come fu quella di quegli anni, che oggi si può definire storicamente in termini assai più drammatici di quelli che, salvo per pochi ai vertici della gestione politica, la stessa diffusa consapevolezza di allora presupponeva. La politica unitaria non poteva allora che essere riformista e presupporre così anche il vincolo di mercato. Poggiava sulla solida costruzione dell'impianto contrattuale che allora si costituì ed aveva come vulnus l'accordo sui licenziamenti collettivi, che pure era stato firmato nel marzo del '47, e avrebbe di lì a poco prodotto i suoi effetti laceranti. Non si può naturalmente prescindere dai condizionamenti del quadro internazionale in cui nacquero le scissioni del sindacato italiano. Ma l'evento determinante fu il voto del 18 aprile del 1948, perché con esso si trasferiva, in modo stabile e definitivo, all'interno del quadro costituzionale, il conflitto politico e so-

ciale. E, per la stessa divisione politica delle diverse componenti della sinistra italiana, richiedeva inesorabilmente alle parti contrapposte, anche sul terreno sindacale, di condurlo sulla base di una reciproca autonomia organizzata.

Quello a cui dobbiamo guardare, evocando oggi il patto di Roma, io credo, sia come il dibattito che lo aveva accompagnato sopravvisse e venisse ulteriormente elaborato, in alcuni suoi termini essenziali, in ciascuna organizzazione. Di ciò un documento iniziale, dal quale non si può prescindere, e il volumetto del 1955, intitolato *I sindacati in Italia*, con le riflessioni a riguardo di Giuseppe Di Vittorio per la Cgil, di Giulio Pastore per la Cisl, di Italo Viglianesi per la Uil. I termini sono quelli a cui abbiamo accennato, sul come si compone il conflitto sociale e in particolare quello industriale e in che modo l'economia di mercato ne costituisce un vincolo indelebile, e come di ciò bisogna tenerne conto nelle strategie sindacali e infine quali debbono essere le procedure di confronto con le controparti e lo Stato, temi tutti che non definiscono necessariamente un'organizzazione unita, ma piuttosto una eventuale politica unitaria. In tutte e tre le Confederazioni questi saranno del resto i termini del loro dibattito interno, anche se destinati a dare frutti diversi. Ad esempio Di Vittorio con il piano del lavoro della Cgil, ma voglio ora soprattutto ricordarlo, tra le tante sue prese di posizione che possono venire addotte, in uno dei momenti più difficili della sua biografia di dirigente del sindacato, il suo discorso autocritico al comitato direttivo della sua organizzazione,

il 26 aprile 1955, quando nella Cgil, presa dagli eventi negativi che aveva attraversato, si ripropose il tema della evoluzione tecnologica e della necessità di una nuova concezione della lotta sindacale nella fabbrica, ma sempre riconducendola ad un principio di stabilità e sintesi organica del sistema contrattuale. La Cisl elaborerà una concezione nuova della funzione del sindacato, in parte mutuata dall'elaborazione che ne aveva fatta il new deal roosveltiano, che avrebbe aperto nuove strade alla lotta sindacale e che influenzò poi in modo determinante, tra l'altro, l'impianto giuridico che Gino Giugni avrebbe dato allo Statuto dei lavoratori.

Infine quello che non si può omettere è che negli anni '60 e '70 il sindacato ritrova la sua unità in una strategia comune dominata da un conflitto radicale, interpretato univocamente in termini ideologicamente classisti, che è anche momento di sospensione delle riflessioni precedenti. E ciò nella necessità di mediare un conflitto sociale profondamente radicalizzato, in cui la responsabilità sindacale è stata anche un riflesso delle politiche padronali e di governo dell'economia. La crisi che oggi viviamo ha infatti le sue prime

radici storiche nelle mancate scelte degli anni '60, in una concezione assai primordiale delle relazioni industriali, propria allora di gran parte del padronato, nella gestione anomala e distorsiva dello sviluppo economico che allora venne intrapresa dalla classe politica, che gli eventi successivi hanno aggravato e mai risolto. È anche vero che il «neocapitalismo» italiano, contro cui si scontrò il sindacato, considerandolo un punto stabile di arrivo, non ebbe vita lunga. Alla fine degli anni '80, assai prima che si profilasse la metamorfosi della «mass production» e l'affermazione di altre forme di organizzazione produttiva e dei servizi, la sua fragilità era evidente nella metamorfosi e decadenza inesorabile della grande impresa capitalistica. Quando il sindacato, negli anni '90, riprese stabilmente ad elaborare i vecchi temi, ci si trovava ormai nel mezzo di molte ingombranti macerie. Ma tutto ciò qui evoco, così sommariamente, per sottolineare, da ultimo e ancora, che la stipula del patto di Roma non è solo evento di un lontano e glorioso passato, ma la prima pietra miliare delle riflessioni che hanno segnato il sindacato italiano nella storia repubblicana, almeno fino ad oggi.

## La coesistenzialità del sindacato alla democrazia

■ di Aldo Carera\*

**L**e lunghe trattative preliminari alla firma del Patto di Roma, gli atti fondativi della Cgil unitaria, le prime tensioni tra le varie componenti che hanno portato nell'arco di quattro anni alla scissione sindacale sono materia ormai ampiamente scavata dagli storici. Ma rivestono una tale importanza nella storia del nostro Paese, non solo nella storia del sindacato, da alimentare spunti di riflessione che si possono rispecchiare nell'attualità dei nostri tempi.

Ricordiamo, ad esempio, l'intensità drammatica delle vicende personali dei protagonisti, Di Vittorio, Grandi e Buozzi, accomunati dal faticoso impegno di costruire il percorso unitario ma cui non fu possibile giungere, tutti e tre insieme, alla firma. Tanto la morte di Buozzi avrebbe inciso sulla vicenda della Cgil unitaria, indebolendola, tanto i percorsi biografici di un Di Vittorio, che si affacciava con slancio a un nuovo ruolo di leadership, e di un Achille Grandi ormai alle fasi conclusive della propria vita, avrebbero segnato le scelte future su destini divaricati. Questa dimensione biografica e

umana incise su tutti i passi compiuti tra l'autunno del 1943 e l'estate del 1944. Grandi, in particolare, – come ha ricostruito con cura Vincenzo Saba in un suo prezioso studio (*Il «Patto di Rom». Dichiarazione sulla realizzazione dell'unità sindacale, 3 giugno 1944*, Edizioni Lavoro, 1994) – visse le stagioni delle trattative con tutti gli slanci e le incertezze propri dell'agire umano quando si trova di fronte alle grandi vicende della storia, nella consapevolezza della peculiare responsabilità di dover affermare tra i lavoratori il portato unificante del personalismo cristiano come chiave fondativa dell'esperienza associativa sindacale.

Pressato da tutte le parti, Grandi non distinse fino in fondo le derivazioni formali degli avvenimenti: quella che era una semplice «Dichiarazione» (come titola il documento originario) – e per tale Grandi la firmò in tutta buona fede – era allo stesso tempo l'atto costitutivo di una nuova struttura sindacale. Un investimento destinato a durare nel tempo, e così divenne un «Patto» in cui Grandi si specchiò per un breve tratto della sua com-

\* Presidente della Fondazione Giulio Pastore

piuta umanità (morì nel 1946). Il confronto con quel responsabile impegno fu l'eredità lasciata a Giulio Pastore, suo successore alla guida della corrente cristiana.

Le pagine di Saba su queste vicende sono ispirate da un'impostazione metodologica irrinunciabile. Ogni riflessione sui fatti del passato deve immergersi nel tempo storico in cui quegli stessi atti sono stati compiuti. Se il nostro presente forza il passato la nostra analisi perde di lucidità e la realtà d'allora ci sfugge. Nel contempo veniamo meno a quell'esigenza di rispetto dei protagonisti cui lo storico non può rinunciare. Protagonisti di cui oggi possiamo misurare nobiltà, statura, capacità di assumersi responsabilità come deve chi è parte di una classe dirigente non richiusa in se stessa.

Una seconda notazione chiama a riflettere sul percorso avviato ma inconcluso con la firma della «Dichiarazione». Come sappiamo, quel testo – leggiamo – lasciava «imprejudicate tutte le altre questioni relative all'orientamento generale dell'organizzazione, alla sua struttura definitiva». Tanto erano state forti le pressioni politiche, così era stata decisiva l'assunzione di responsabilità nei confronti del Paese e delle esigenze prioritarie della classe operaia, tanto erano rimasti in sospeso gli specifici intendimenti della Cgil unitaria riguardo la propria natura di organizzazione sindacale, i margini di autonomia di cui avvalersi, le proprie finalità, le concrete linee d'azione. Con tante questioni in sospeso, non è difficile ripercorrere i passi che rapidamente portarono alla divaricazione delle posizioni tra la corrente cristiana e le altre. Basterebbe ricordare la so-

stanziale differenza di orientamenti che già al Direttivo del luglio 1946 aveva visto Grandi sostenere la necessità di limitare la crescita dei salari nominali per non accentuare quei processi inflattivi in corso che stavano erodendo il potere reale d'acquisto dei ceti popolari. Quel Direttivo si concluse con due distinte mozioni.

Ma non si trascuri quanto i mancati chiarimenti potevano agire su un piano d'ordine superiore. Quello del ruolo dei soggetti sociali come libera espressione del lavoro organizzato negli assetti democratici che stavano prendendo forma nel nostro Paese. Assetti forti nelle idealità ma ancora fragili in un tessuto socio-politico che alle antiche sofferenze secolari aveva sommato le regressioni di cui si era alimentata la dittatura fascista. Chiarimenti che riguardavano l'apporto di una pluralità di culture e di concezioni. Per la corrente cristiana significava comprendere fino in fondo il significato di affermare la natura associativa del sindacato e di posizionarne il ruolo all'interno di un assetto economico che stava per ridefinire degli assetti strutturali del nostro capitalismo: l'economia mista, quel mix di privato, di pubblico e di sociale, che stava dando forma alla ripresa di quegli anni di immediato dopoguerra e, allungando lo sguardo sul futuro prossimo, avrebbe favorito il miracolo economico e l'avvio della pur tardiva modernizzazione del Paese. Con quel che ciò comportava per il governo dei sistemi socio-industriali complessi. Sino a qual punto il sindacato potesse corrispondere concretamente alle esigenze di tutela del lavoro e degli interessi generali del Paese quando la realtà lasciava intuire un futuro sostan-

zionalmente ridisegnato e solo intuibile, era questione dirimente allora, come lo è oggi. Emanuele Macaluso nel suo appassionato intervento faceva riferimento a quanto sia essenziale l'apporto del sindacato alla democrazia. Un concetto che non si può non condividere e che si potrebbe ulteriormente potenziare ricordando la formulazione cara a Giovanni Marongiu (già presidente della Fondazione Giulio Pastore) il quale af-

fermava la «coessenzialità» del sindacato libero al regime democratico. Come a dire che sindacato e democrazia condividono la medesima sostanza, hanno la medesima matrice. Quella libertà di scelta e d'azione che il Patto di Roma aveva sperimentato e messo alla prova nello sforzo di allineare il mondo del lavoro – leggiamo nel testo del Patto – «all'opera immane di ricostruzione del Paese».



**Documentazione**

## Consiglio di Indirizzo e Vigilanza Inail

### LINEE DI MANDATO 2013-2017

■ Roma, 5 febbraio 2014

#### 1. Premessa

Con le Linee di mandato 2013-2017 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'Inail intende affrontare i temi di carattere normativo, regolamentare e organizzativo che condizionano l'azione dell'Istituto, rinviando alle Relazioni programmatiche gli indirizzi di dettaglio e la declinazione dinamica degli obiettivi strategici correlati.

Le azioni proposte saranno, quindi, oggetto di puntuale articolazione e quantificazione sia in sede della variazione alla Relazione Programmatica 2014/2016, resa necessaria dai nuovi vincoli introdotti dalla Legge di stabilità 2014, sia con l'emanazione di specifiche linee d'indirizzo sulle diverse aree tematiche.

Il disegno delle Linee di mandato non può che svilupparsi in direzione della compiuta realizzazione del Polo Salute e Sicurezza che, dopo un travagliato percorso normativo e regolamentare, appare ora conseguibile a condizione che siano rimossi vincoli e contraddizioni che tuttora permangono.

Infatti, in mancanza di un organico disegno riformatore, il quadro nel quale l'Inail è chiamato ad agire si presenta frammentato e caratterizzato da numerose e rilevanti incongruenze. Di conseguenza, è proprio dall'analisi delle principali contraddizioni e incongruenze che il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ha preso lo spunto per sviluppare le proprie considerazioni e la conseguente azione propositiva.

Sotto il profilo metodologico, le Linee di mandato sono strutturate secondo un modello a matrice che prevede:

- l'individuazione di quattro aree valoriali che il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza ritiene fondanti per l'identità di un'assicurazione pubblica obbligatoria incaricata di gestire il Polo Salute e Sicurezza: **solidarietà, equità, autonomia ed efficienza**. Con riferimento a tali principi sono state vagliate le priorità d'intervento e definite le azioni da porre in essere;
- lo sviluppo dell'esposizione secondo lo schema del Bilancio per Missioni e Programmi che l'Inail, primo tra gli enti pubblici non economici, ha adottato e introdotto stabil-

mente a sistema; gli argomenti riferiti a norme e regolamenti che disciplinano l'attività dell'Ente e quelli riconducibili alle politiche per il personale, sono stati unitariamente affrontati nell'ambito della Missione servizi generali.

## 2. Missione previdenza

### PROGRAMMA RAPPORTI ASSICURATIVI CON I DATORI DI LAVORO

#### Programma prestazioni istituzionali di carattere economico erogate agli assicurati

In termini di omologazione delle tutele, il Polo «pensionistico», con l'incorporazione dell'Inpdap nell'Inps, può considerarsi completato, ferme restando anche in questo caso le difficoltà determinate dalla mancanza di un organico quadro regolamentare.

Non altrettanto può dirsi per la tutela contro gli infortuni e le malattie professionali; il caso più evidente è rappresentato dall'esclusione dei lavoratori dello Stato dall'obbligo assicurativo (la c.d. «gestione per conto», oltre a rappresentare una forma di tutela antieconomica per il bilancio dello Stato e incongruente nella sua pratica applicazione, si configura come una palese asimmetria rispetto all'omogeneizzazione attuata per i regimi pensionistici, ora ricondotti per intero in capo all'Inps).

Ulteriori contraddizioni sono rilevabili con riferimento ad alcune forme assicurative introdotte con successive disposizioni che, a quasi tre lustri dalla loro introduzione, mostrano a diverso titolo la necessità di una profonda revisione; si fa riferimento, tra l'altro, alle modalità assicurative previste per casalinghe, lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti.

Appare evidente la necessità di:

- garantire omogeneità di tutela a tutti i lavoratori indipendentemente dalla forma giuridica o contrattuale che ne regola la prestazione;
- estendere, previa verifica delle compatibilità economiche, la tutela assicurativa a soggetti che rivestono particolare rilievo sociale; si fa riferimento, in particolare agli studenti (ampliando l'attuale, insufficiente, ambito di tutela) e ai volontari.

La legge di stabilità 2014, nell'introdurre una rilevante riduzione dei premi assicurativi per il triennio 2014-2016, prevede la revisione dell'attuale sistema tariffario, con l'aggiornamento dei premi e dei contributi operato distintamente per singola gestione assicurativa, tenuto conto dell'andamento economico, finanziario e attuariale registrato da ciascuna di esse e garantendo il relativo equilibrio assicurativo, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

Tale revisione non può risolversi in una semplice operazione di «ordinaria manutenzione» per affrontare alcune asimmetrie nelle classificazioni tariffarie, che pure sono presenti e devono essere risolte.

È quindi necessario coniugare i principi di mutualità e solidarietà con quelli di equità tra

settori e categorie produttive, che sono alla base dell'assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

La risposta alle contraddizioni oggi presenti è rappresentata dalla corretta, puntuale valutazione dell'attuale ciclo produttivo ed economico che si basa sulla piena integrazione dei processi di produzione, dei servizi e della distribuzione.

Il rinnovato, e quindi non semplicemente revisionato, sistema tariffario dovrà:

- coniugare le modalità di mutualità, solidarietà ed equità fra tutti i settori e le categorie produttive comprese quelle gestite da strutture pubbliche o a queste riconducibili;
- garantire la piena e dinamica corrispondenza tra rischio e tariffe dei premi (nel senso della capacità di tempestivo aggiornamento rispetto al mutare dei processi lavorativi);
- garantire nei cennati termini di mutualità, solidarietà ed equità – anche intergenerazionale – entrate congrue rispetto ai bisogni determinati dalle prestazioni da erogare e da quelle da garantire per il futuro;
- incrementare le azioni di contrasto all'evasione contributiva, al lavoro nero e sommerso che – ove efficacemente condotte – creerebbero concrete condizioni per lo strutturale contenimento dei costi dell'assicurazione;
- razionalizzare i sistemi d'incentivazione degli interventi di miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, orientandoli progressivamente verso gli interventi attivi a sostegno della prevenzione.

Con riferimento alle prestazioni economiche, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza – preso atto della rivalutazione una tantum introdotta dalla legge di stabilità 2014 – non può che riproporre l'esigenza di introdurre un meccanismo stabile di automatica rivalutazione del danno biologico che – nel rispetto dell'ovvio, legittimo, interesse dei lavoratori infortunati e tecnopatici – consenta al sistema produttivo di usufruire appieno dell'esonero dalla responsabilità civile senza correre il rischio di dover sostenere azioni legali per il recupero del differenziale non coperto dall'assicurazione.

### **3. Missione assistenza sanitaria**

#### **PROGRAMMA PRESTAZIONI DIAGNOSTICHE E CURATIVE PER GLI INFORTUNI SUL LAVORO**

**Programma prestazioni riabilitative post infortunio per il recupero della capacità lavorativa e per il reinserimento degli infortunati nella vita di relazione**

#### *Programma interventi per la fornitura di protesi*

Le innovazioni normative introdotte dal decreto legislativo 81/2008 e successive modificazioni hanno restituito all'Inail – dopo la riforma degli anni '70 che aveva attribuito al Si-

stema Sanitario Nazionale il compito di erogare ogni prestazione sanitaria a prescindere dalle cause determinanti le lesioni e le patologie – un ruolo che, oltre le attività di prime cure, medico-legali e protesiche, consente di intervenire nelle fasi della riabilitazione non ospedaliera e del reinserimento sociale e lavorativo.

Il percorso di acquisizione delle funzioni riattribuite è stato avviato con la definizione dell'accordo quadro con la Conferenza Stato-regioni e con la stipulazione dei Protocolli con le singole regioni, attualmente in avanzato stato di realizzazione.

Inizia ora la fase più complessa: la sottoscrizione delle Convenzioni operative, attraverso le quali l'offerta sanitaria dell'Inail deve assumere concretezza.

L'azione dell'Istituto andrà sviluppata in termini di sussidiarietà con i Servizi Sanitari Regionali per garantire – in attuazione del principio della «tutela globale integrata» e oltre i Livelli Essenziali di Assistenza garantiti dai suddetti Servizi – gli interventi utili alla riduzione del danno, al sollievo delle sofferenze, al reinserimento sociale e lavorativo; si tratta, nell'ambito delle compatibilità previste dalle convenzioni operative in corso di definizione di erogare veri e propri Livelli Integrativi di Assistenza Inail.

A fronte dell'oggettiva disomogeneità dell'offerta sanitaria dei Servizi Sanitari Regionali, l'Inail dovrà essere in grado di agire con modalità differenziate per garantire omogenea tutela ai lavoratori infortunati e tecnopatici sull'intero territorio nazionale.

Al fine di sostenere il processo descritto sarà necessario instaurare, a livello centrale e territoriale, un confronto con le parti sociali e gli intermediari istituzionali delle relazioni tra i lavoratori e l'Istituto per verificare le scelte operate, i riflessi organizzativi e il loro ruolo nella divulgazione dei contenuti e delle modalità di erogazione delle nuove prestazioni anche prevedendo mirate azioni formative.

Per sviluppare le proprie funzioni sanitarie l'Inail dovrà inoltre, sempre in sinergia con i Servizi Sanitari Regionali che offriranno le migliori condizioni, realizzare poche, mirate, iniziative per istituire propri centri specializzati in ambiti sanitari caratterizzati da elevati livelli di gravità e frequenza degli eventi lesivi:

- patologie derivanti da danni all'apparato muscolo-scheletrico;
- lesioni cerebrali;
- danni derivanti dall'inalazione di polveri e fibre, in particolare quelle di amianto.

In tali centri dovranno essere realizzati, secondo le modalità della «ricerca accanto al letto», protocolli terapeutici e riabilitativi ad alta specializzazione da utilizzare per la definizione degli accordi con i Servizi Sanitari Regionali.

Per consentire il monitoraggio e l'efficacia della spesa preventivata in bilancio, sarà necessario progettare e implementare un adeguato sistema informatico che consenta di valutare analiticamente la natura e l'entità dei costi sostenuti.

## 4. Missione tutela contro gli infortuni sul lavoro

### PROGRAMMA INTERVENTI PER LA SICUREZZA E LA PREVENZIONE DEGLI INFORTUNI NEI LUOGHI DI LAVORO

La riduzione delle entrate per premi nel triennio 2014-2016, introdotta dalla legge di stabilità 2014, comporterà una verifica delle risorse disponibili per finanziare i progetti di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Considerato che l'erogazione degli incentivi economici ha rappresentato negli scorsi anni il principale intervento dell'Istituto a sostegno della prevenzione, occorre ripensare e potenziare gli altri strumenti disponibili.

Fermo restando quanto sarà indicato nella Missione ricerca in merito alla puntuale finalizzazione dei progetti verso gli ambiti prevenzionali e alla necessità di pervenire alla piena integrazione di tutte le componenti specialistiche presenti nell'Istituto – è necessario reingegnerizzare gli interventi finalizzati all'**informazione**, alla **formazione** e alla **consulenza**, sviluppandoli e coordinandoli tra loro in maniera efficace.

Per l'**informazione** è indispensabile pervenire all'unificazione e omogeneizzazione delle banche dati in possesso dell'Istituto sia a fronte delle esigenze interne (orientamento delle politiche prevenzionali, supporto all'azione assicurativa), sia a sostegno dei soggetti esterni a diverso titolo impegnati nel campo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal modo sarà anche possibile fornire nuovo impulso alla realizzazione del sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro (Sinp) che, a oltre un quinquennio dalla sua istituzione, non è stato ancora avviato in produzione in attesa dell'emanazione di provvedimenti regolamentari da parte dei competenti Ministeri.

Per la **formazione** il processo di progettazione ed erogazione dei servizi richiede una profonda revisione.

Occorre ripensare strategia, metodi e obiettivi.

Il processo deve superare l'attuale fase, che potremmo definire «destrutturata» in quanto orientata – oltre l'indubbia valenza tecnica – prevalentemente alla somministrazione degli interventi a utilizzatori finali, con volumi di contatto inevitabilmente esigui.

È necessario passare alla fase «strutturata» in modo che l'Istituto – utilizzando la qualificata disponibilità di specialisti multidisciplinari – sia in grado di incrementare la propria capacità progettuale e rivolgere i propri interventi a soggetti abilitati, pubblici e privati, che a loro volta potranno diffondere i progetti formativi elaborati dall'Inail a una platea di fruitori numericamente significativa.

I servizi di **consulenza** presentano una situazione sostanzialmente analoga a quella dei servizi formativi.

È indispensabile superare l'occasionalità degli interventi e incrementare in maniera rilevante la platea degli utenti.

Tale esigenza, coniugata alla necessità di fare in modo che la prevenzione divenga cultura e operatività quotidiana, richiede l'individuazione di un target qualificato e ben definibile al quale rivolgere il servizio: i datori di lavoro, i responsabili dei servizi di prevenzione, i medici competenti, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali e di distretto.

Visti e condivisi i requisiti di cooperazione e partecipazione che la normativa europea pone alla base delle relazioni in materia di gestione della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, è necessario promuovere un organico sistema di rapporti tra i soggetti sopra individuati e tra questi e l'Inail, ente titolato alla ricerca e allo sviluppo in materia di prevenzione.

Tale intervento potrà essere rivolto a supportare e fornire strumenti utili all'elaborazione e gestione del Documento di Valutazione dei Rischi, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dalle norme ai singoli soggetti.

Nel modo illustrato attraverso la circolarità delle informazioni, l'analisi delle criticità riscontrate in casi concreti, la valutazione delle soluzioni individuate e sperimentate, sarà possibile incrementare le conoscenze degli attori della prevenzione e, tramite questi, migliorare le reali condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si potranno così coordinare e integrare le azioni di formazione e consulenza che dovranno essere esplicitate secondo le modalità della «formazione intervento» e della «consulenza intervento» che, per le loro intrinseche modalità, prevedono l'orientamento verso i reali bisogni d'innovazione tecnologica e di processo avvicinando, in termini di fattività, l'azione dell'Istituto ai reali bisogni d'incremento della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

## **5. Missione ricerca**

### **PROGRAMMA RICERCA**

#### **Programma prestazioni istituzionali di certificazione e verifica**

La ricerca rappresenta una sfida fondamentale per il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza. Ferma restando l'inderogabile necessità di risolvere le numerose incongruenze individuate – con particolare, e non unico, riferimento alle attuali procedure di approvazione dei Piani pluriennali delle attività di ricerca – è indispensabile creare le condizioni affinché la funzione ricerca dell'Istituto possa esprimere pienamente le proprie potenzialità in termini di creazione di valore aggiunto a sostegno della rinnovata missione istituzionale.

Per ottenere tale risultato sarà necessario:

- conseguire la piena integrazione di tutta la comunità scientifica interna;
- assicurare il pieno orientamento delle linee e dei progetti di ricerca alla missione istituzionale;

- qualificare le modalità di esecuzione delle attività di ricerca secondo gli standard europei; in tal senso, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza non può che ribadire l'esigenza di procedere con immediatezza alla costituzione del Comitato scientifico.

Quanto illustrato è importante e il Civ detaglierà i conseguenti indirizzi in sede di Relazione programmatica, ma non è sufficiente; il vero problema è l'approccio alla materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Occorre sostenere, a partire dalla raccolta e diffusione delle buone prassi, proprio il concetto di cultura della sicurezza che deve concretizzarsi in infrastruttura: rete – reale e virtuale – attraverso la quale, tramite l'indagine scientifica e il rigore metodologico e applicativo, affrontare:

- l'analisi dei processi produttivi e la loro evoluzione;
- l'individuazione dei fattori di rischio;
- le cause degli infortuni più gravi e di quelli più frequenti;
- le patologie più ricorrenti e quelle emergenti;
- per elaborare brevetti, scoperte, soluzioni in grado di incidere concretamente sui livelli di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

A tal fine sarà necessario abbandonare l'elaborazione di piani di ricerca «teoricamente completi», a favore di programmi d'intervento rivolti alla gestione dei problemi prioritari indicati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Analogamente a quanto previsto per i servizi sanitari, la funzione di ricerca in campo prevenzionale dovrà programmare anche interventi di «ricerca accanto all'impianto» per sviluppare conoscenze in grado di alimentare, con riferimento alla realtà del nostro sistema produttivo, le funzioni d'informazione, formazione e consulenza che concorrono alla realizzazione della Missione tutela contro gli infortuni sul lavoro.

La funzione ricerca – proprio per dispiegare il suo potenziale di assoluto valore e dare senso alla sua incorporazione nell'Inail – deve partecipare, quotidianamente, alla realizzazione delle strategie dell'Istituto indirizzando il proprio agire verso i bisogni dei lavoratori, delle aziende e, di conseguenza, dell'Istituto stesso.

In tal senso dovrà essere orientata l'attuazione del Nuovo Modello Organizzativo.

Con riferimento alle prestazioni istituzionali di certificazione e verifica si rileva che le disposizioni normative recentemente introdotte hanno incrementato il livello di liberalizzazione del regime dei controlli.

Con ogni evidenza l'Istituto, non potendo ampliare il proprio organico, dovrà:

- concentrare la propria azione sugli impianti e i macchinari a maggiore rischio;
- incrementare il numero degli specialisti addetti alla funzione in esame attraverso l'adibizione di una parte dei propri professionisti;
- istituire un organico sistema di relazione e collaborazione con gli altri soggetti pubblici addetti ai controlli in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

## 6. Missione servizi generali

Come indicato in premessa, in questa Missione si affrontano gli argomenti riferiti alle norme e ai regolamenti che disciplinano l'attività dell'Ente e quelli riconducibili alle politiche per le risorse umane.

### 6.1 Processo di approvazione dei bilanci

La Legge 88/1989 prevedeva che l'esecutività dei bilanci dell'Istituto fosse subordinata all'eventuale formulazione di rilievi motivati da parte dei Ministeri vigilanti; in base a tale disposizione, in assenza di rilievi da parte dei suddetti Ministeri, i bilanci divenivano esecutivi trascorsi sessanta giorni dall'approvazione da parte del competente Organo interno.

La norma illustrata non è coerente con le disposizioni del Decreto legislativo 479/1994, come modificato dal Decreto legislativo 127/1999, che prevede l'approvazione definitiva dei bilanci da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

Finora è prevalso l'orientamento di considerare ancora vigente il dettato della Legge 88/1989.

Tale interpretazione contribuisce al sistematico ricorso all'esercizio provvisorio, con conseguenti limiti all'azione gestionale e sovraccarico di adempimenti contabili.

### 6.2 Processo di approvazione dei piani della ricerca

La norma primaria che ha disposto l'incorporazione dell'Ispels nell'Inail non è stata accompagnata dalle necessarie azioni di omogeneizzazione regolamentare.

Il mancato coordinamento tra le disposizioni che regolano i processi decisionali dell'Inail e quelli dell'ex-Ispels determina, tra le altre, una pesante incongruenza nel percorso di approvazione dei piani della ricerca; per tali piani non è sufficiente la deliberazione del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, ma è prevista l'approvazione da parte del Ministero della Salute, previo parere dei Ministeri dell'Economia e delle finanze e della Funzione pubblica.

Il risultato è paradossale: il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, con deliberazione n. 20 del 28 dicembre 2012, ha approvato il piano triennale di attività della ricerca 2013/2015 e, a oltre un anno di distanza, il Ministero della salute non si è ancora espresso.

Occorre, pertanto, l'emanazione di una norma che – pur riaffermando le attribuzioni in materia dei Ministeri competenti – riconosca la piena efficacia del Piano triennale di attività della ricerca approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, una volta trascorso il termine di legge senza che sia pervenuta alcuna osservazione.

Nel modo illustrato tutti gli strumenti di pianificazione pluriennale dell'Istituto seguirebbero lo stesso iter di approvazione.

In assenza di tale norma, il piano triennale di attività della ricerca 2013/2015 non ha avuto compiuta attuazione per esigenze di cautela amministrativa; di conseguenza, una rilevante quota delle risorse economiche a tal fine stanziata nel bilancio 2013 è finita in economia.

### 6.3 Processo di attuazione degli investimenti mobiliari e immobiliari

Il patrimonio dell'Ente concorre alla copertura delle riserve tecniche poste a parziale garanzia del pagamento delle prestazioni economiche dovute ai lavoratori infortunati e tecnopatici.

A causa dei vincoli progressivamente introdotti dal legislatore il patrimonio si è nel tempo trasformato per la quasi totalità in liquidità giacente presso la Tesoreria unica e priva di rendimento, fatta salva la quota di proprietà immobiliari che non è stata interessata dai processi di dismissione e una quota di titoli di Stato assolutamente insufficiente.

Tale grave incongruenza, che determina il progressivo depauperamento delle riserve tecniche (il tasso di rivalutazione annuale delle riserve è fissato al 2,50 per cento per le gestioni Inail e al 2,00 per cento per la gestione ex Ipsema), non è purtroppo l'unica.

L'Inail, a norma di legge, è obbligata a investire annualmente a reddito il sette per cento dei fondi disponibili; tale previsione comporta l'esigenza di elaborare piani di investimento triennali che, con cadenza semestrale, devono essere aggiornati.

A fronte dei piani elaborati dagli Organi di gestione e deliberati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, i Ministeri vigilanti hanno concesso nel migliore dei casi (l'ultimo triennio), una disponibilità di cassa mediamente pari a circa due terzi del valore del Piano.

Di queste risorse autorizzate, oltre il 60 per cento sono obbligatoriamente destinate alla neo costituita Società di Gestione del Ministero dell'Economia e delle Finanze senza che l'Organo di indirizzo politico-strategico dell'Istituto, a tutt'oggi, sia a conoscenza della remunerazione ipotizzata per detti investimenti.

Le quote residue della disponibilità di cassa concessa sono destinate a investimenti diretti che, a causa dei continui cambiamenti apportati alla normativa di riferimento, possono essere realizzati con estrema difficoltà.

Ovviamente le somme per le quali non è concessa la disponibilità di cassa e quelle riferite a investimenti pur autorizzati che, a causa del contraddittorio avvicinarsi di disposizioni normative non è possibile realizzare, sono destinate a confluire nella Tesoreria unica a tasso di rendimento zero.

Allo stato, l'Inail, per compensare il mancato rendimento delle riserve tecniche, deve chiudere i bilanci annuali con un attivo di oltre 600 milioni di euro che, alla luce di quanto illustrato, corrisponde a un sostanziale pareggio.

La situazione illustrata, ove non sanata attraverso la riattribuzione all'Inail di adeguati margini di autonomia patrimoniale, rischia di minare il principio stesso dell'assicurazione pubblica obbligatoria.

#### 6.4 Processo di riorganizzazione e risorse umane

Le motivazioni alla base del processo di riorganizzazione dell'Inail sono riferibili a:

- l'esigenza di adeguare l'assetto dell'Istituto ai nuovi compiti assunti a seguito dell'incorporazione dell'Ipsemae dell'Ispels;
- la necessità di individuare soluzioni per fare fronte ai tagli lineari che il legislatore ha progressivamente apportato agli organici, al costo del personale e alle spese di funzionamento.

A fronte della complessità dei nuovi compiti assegnati, l'entità dei tagli è stata rilevante; cinque anni fa Inail, Ipsemae Ispels avevano complessivamente circa 14.000 unità in organico. Attualmente l'organico dell'Inail, inteso come sommatoria dei tre enti, supera di poco le 9.000 unità.

Sono evidenti le difficoltà che incontrano gli Organi di gestione nell'affrontare il processo di riorganizzazione.

È unanimemente riconosciuto, nell'ambito di ogni processo di riorganizzazione – riferito a strutture sia pubbliche, sia private – il ruolo primario che assume la valorizzazione delle risorse umane.

In mancanza di un organico progetto riformatore l'Inail si trova a dover affrontare:

- il sostanziale blocco del *turnover*, fatte salve limitate eccezioni riferite al personale sanitario e a quello della ricerca;
- una pluralità di contratti collettivi che appesantiscono la gestione e rappresentano un serio elemento ostativo al processo d'integrazione delle nuove funzioni assunte;
- il blocco dei rinnovi contrattuali (fermi al 2009 e bloccati fino al 2017!);
- la marginalizzazione di circa mille lavoratori (i più giovani), in parte relegati senza prospettive in qualifiche basse e, per altra parte, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa periodicamente rinnovati.

Questo è il risultato prodotto dagli interventi operati dal legislatore nel settore pubblico, a partire dal non condivisibile decreto legislativo 150/2009.

È evidente la difficoltà per l'Istituto di agire le leve primarie a sostegno del cambiamento, essendo preclusi:

- la formazione professionale;
- il riconoscimento professionale ai fini delle progressioni di carriera;
- le politiche retributive, con particolare riferimento agli incentivi economici.

Il legislatore non può ulteriormente rinviare un intervento di razionalizzazione che restituisca all'Inail, pur nel rispetto generale dei vincoli determinati dalla contingenza economica, l'autonomia necessaria per garantire la funzionalità della gestione.

Il complesso percorso di riorganizzazione avviato dall'Inail ha bisogno di essere sostenuto da strumenti motivazionali atti a favorire la positiva, qualificata cooperazione di tutti i lavoratori dell'Istituto.

È proprio per sostenere concretamente tale percorso che si rende necessario richiedere ai Ministeri vigilanti la condivisione di specifiche, mirate soluzioni per affrontare e risolvere le criticità riferite a:

- la marginalizzazione;
- i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- la disomogeneità contrattuale;
- la motivazione dei lavoratori e l'aggiornamento delle loro competenze che esige la realizzazione di specifici percorsi formativi per la qualificazione e riqualificazione professionale; a tal fine dovranno essere previste apposite risorse.

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza eseguirà un puntuale monitoraggio del processo di attuazione della riorganizzazione per affrontare tempestivamente, nell'ambito delle proprie attribuzioni, le criticità che dovessero evidenziarsi.

