

II Conferenza governativa sulle Patologie Asbesto-correlate

Venezia, 23 novembre 2012

Intervento del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Elsa Fornero

Colleghi Ministri, Autorità, Signore, Signori

Consentitemi di ringraziare in apertura, pubblicamente, il collega Balduzzi per aver messo le problematiche connesse all'amianto tra le priorità della sua azione di Ministro della Salute e per aver voluto questa Conferenza governativa, vent'anni dopo la legge che nel 1992 mise al bando l'amianto e a più di dieci anni dalla prima Conferenza sul tema.

Il Governo italiano è pienamente consapevole del fatto che l'amianto è ancora un problema, alla stregua di una vera e propria emergenza nazionale. Infatti, sebbene sia stato ormai da tempo "messo al bando", siamo ancora lontani dall'essercene radicalmente liberati. Lo abbiamo estromesso dalle nostre fabbriche e dai nostri cantieri, ma purtroppo abbiamo, e avremo ancora, lavoratori che di amianto muoiono o che dovranno convivere in futuro con le conseguenze nefande dovute alla sua esposizione. In qualità di Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, assicuro da subito che il sistema di protezione sociale non lascerà sole queste persone e queste famiglie e che continuerà a fare la sua parte.

La dolorosa vicenda dell'amianto si presenta come il simbolo delle contraddizioni dell'attuale modo di produrre delle società avanzate. Non bisogna dimenticare, infatti, che, quando se ne iniziarono le applicazioni industriali, in Gran Bretagna ai tempi della Rivoluzione Industriale, l'amianto fu considerato da tutti come un ottimo prodotto con il quale si potevano fabbricare tessuti incombustibili, di cui, tra l'altro, dotare i Vigili del Fuoco per salvare vite umane, e materiali isolanti per l'edilizia. Fu solo gradualmente che ci si rese conto della sua terribile nocività; a questa presa di coscienza non si accompagnò, peraltro, alcuna azione rapida di tipo preventivo, per cui gli effetti pesantissimi dell'esposizione sono purtroppo ancora ben presenti tra noi.

Di questo lentissimo processo - le prime osservazioni scientifiche sulla letale nocività dell'amianto risalgono a circa un secolo fa - si possono distinguere quattro dimensioni. La prima è quella dell'ignoranza-noncuranza: la gravità degli effetti dell'amianto non era probabilmente sospettata all'inizio della sua diffusione e ci fu senza dubbio un grado di trascuratezza, un pregiudizio non scientifico nel considerare il problema di salute legato all'amianto come un male minore. Ad essa, però si affianca anche una dimensione della malafede. In tempi più recenti, infatti, vi sono evidenze di tentativi di sminuire o nascondere una realtà che diventava sempre più palese, un rinvio nell'affrontare i problemi, per cui si giunse in molti Paesi alla proibizione della produzione e della lavorazione dell'amianto, ma non della sua vendita e del suo utilizzo. Non meno importati, poi, la dimensione umana, e quindi la presenza di danni gravissimi e letali per un numero assai ampio di persone, e la dimensione economica/finanziaria perché, a conti fatti, al di là dell'inaccettabile costo in termini di vite umane, il costo della dimensione amianto riguarda anche per le istituzioni chiamate ad approntare cure e a pagare pensioni e per le stesse imprese che hanno effettuato investimenti, ed è sicuramente enorme.

L'amianto è, quindi, il caso più emblematico di quanto contraddittori possano essere i processi di crescita. Spesso, infatti, nella ricerca della crescita economica si sottovalutano i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. La crescita è un valore positivo, ma i costi che si producono nel breve, nel medio e nel lungo

termine possono minare, se non controllati, anche le migliori politiche economiche orientate allo sviluppo di un Paese. Questo a dimostrazione del fatto che, se non guidate da lungimiranza e da una ricerca di coerenza intertemporale, le scelte che possono apparire convenienti nel breve periodo, possono generare effetti gravi o anche devastanti nel medio lungo periodo. Il pensiero, in tal senso, va proprio a quelle eredità negative da cui non possiamo escludere il debito pubblico finanziato con emissione di titoli sui mercati internazionali.

L'amianto, fra l'altro, ha segnato profondamente il mondo del lavoro - nei processi diretti di produzione per la diffusa utilizzazione di manufatti contenenti fibre di asbesto - soprattutto in Italia. Fino alla fine degli anni '80, infatti, come molti di voi sanno, l'Italia è stata uno dei maggiori produttori e utilizzatori di amianto: dal dopoguerra sino al bando del 1992 nel nostro paese sono state prodotte oltre 3 milioni e 700 mila tonnellate di amianto grezzo, con un picco nei livelli di produzione è stato raggiunto alla fine degli anni '70 (tra il 1976 e il 1980) con più di 160 mila tonnellate/anno prodotte. Fino al 1987 la sua produzione non è mai scesa sotto le 100 mila tonnellate-anno, per poi decrescere rapidamente fino al bando. Anche le importazioni italiane di amianto grezzo sono state molto consistenti, mantenendosi superiori alle 50 mila tonnellate/anno sino al 1991. Complessivamente, l'Italia dal dopoguerra al 1992 ha importato più di 1 milione e 900 mila tonnellate di amianto. Cifre imponenti.

Il caso dell'amianto ci insegna, quindi, con grande chiarezza che, anche se occorre il massimo impegno per salvare il lavoro, i posti di lavoro - specie in un momento di grave crisi - ciò non può prescindere dalla massima tutela della salute dei singoli e delle comunità. In passato, talvolta, c'è stata la tentazione di chiudere un occhio per non affrontare questa potenziale contraddizione. Ma la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro costituiscono fattori fondamentali per una crescita sana e duratura delle nostre aziende.

Nel Quarto Rapporto tratto dal Registro Nazionale dei Mesoteliomi, l'analisi quantitativa dei casi di mesotelioma con esposizione definita mostra che, su un totale di circa 12 mila casi, quasi il 70 per cento sono di origine professionale. Tra le mansioni colpite con maggior frequenza, i saldatori e tagliatori a fiamma, gli operatori di telai meccanici per la tessitura e la maglieria, gli operatori di macchinari per la filatura e la bobinatura, gli operatori di macchinari per la produzione di macchinari in cemento. La gamma dei processi di lavoro "incriminati" è ampia; anche l'esposizione passiva (per la diffusione dei manufatti d'uso) costituisce un fenomeno da controllare e da gestire.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è costantemente impegnato nella gestione dei profili di sua competenza. Riteniamo fondamentale perfezionare gli strumenti di conoscenza e di controllo del fenomeno (in particolare il completamento e l'aggiornamento delle banche dati specifiche); operiamo in stretta collaborazione con le altre istituzioni coinvolte (Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente, ASL, Regioni). Allo stesso tempo abbiamo accelerato le pratiche di impegno per l'assistenza ai lavoratori colpiti da patologie asbesto-correlate.

La Finanziaria del 2008 ha istituito, presso l'INAIL, il Fondo per le vittime dell'amianto, divenuto operativo ad aprile dello scorso anno. A febbraio di quest'anno ho personalmente firmato il decreto per la costituzione del Comitato amministratore, ultimo tassello mancante per il funzionamento del Fondo. In questa direzione, inoltre, il Ministero del Lavoro ha trasferito all'INAIL 104 milioni di euro per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011, per l'erogazione della prestazione aggiuntiva a favore dei lavoratori titolari di rendita diretta ai quali sia stata riconosciuta una patologia asbesto correlata o dei familiari titolari di rendita a superstiti. In poco più di un anno, pertanto, l'INAIL ha messo a regime il sistema e provveduto al pagamento di queste prestazioni per ciascuno degli anni citati, dando prova - attraverso l'efficienza amministrativa - anche della sensibilità diffusa che l'Istituto ha su questo tema.

Sempre l'INAIL ogni anno destina importanti risorse al finanziamento di investimenti in sicurezza da parte delle imprese. Nel bando dello scorso anno, tra le voci censite per classificare i progetti, vi era la voce

“bonifica amianto”. Una scelta positiva, utile a sostenere lo sforzo, in questo caso delle imprese, di bonifica degli ambienti di lavoro dall’amianto.

D’altro canto, anche il legislatore italiano ha dimostrato il suo massimo impegno rispetto a questa importante problematica, emanando una serie di atti normativi volti a disciplinarla, con la finalità di salvaguardare la salute per tutti i soggetti e in tutti i suoi aspetti, dalla salute dei lavoratori e della popolazione fino all’attenzione per l’ambiente e l’ecosistema.

A distanza di vent’anni dall’emanazione della prima legge quadro in materia, la 257 del 1992, è tuttavia opportuno fare il punto sullo stato di attuazione delle predette normative ed evidenziarne eventuali criticità sul piano applicativo. Vorrei ricordarne brevemente i profili che più direttamente sono di competenza del mio Ministero.

Accanto agli strumenti di intervento (piani di protezione dell’ambiente e registro nazionale dei mesoteliomi) che esauriscono la dotazione strumentale, sul fronte prevenzionistico, l’ordinamento ha previsto misure sul piano prescrittivo e sanzionatorio, con specifico riguardo alla tutela della salute dei lavoratori. Per quanto riguarda quest’ultimo aspetto, la normativa in materia di esposizione professionale all’amianto è stata razionalizzata e semplificata mediante la raccolta di tutte le disposizioni vigenti nel Testo Unico sulla Sicurezza.

La Corte di Cassazione ha esteso nel 2009 le norme emanate a tutela dei lavoratori contro l’esposizione alla polvere di amianto a qualunque attività lavorativa alla quale vengono adibiti i lavoratori, e non solo nei casi di utilizzazione, trasformazione o smaltimento di amianto.

I benefici previdenziali per i lavoratori esposti all’amianto hanno la loro fonte normativa originaria sempre nella legge del 1992. La norma, nel dettare disposizioni per la cessazione dell’impiego dell’amianto, prevedeva alcune misure di sostegno per un delimitato numero di lavoratori, occupati in imprese impegnate in processi di ristrutturazione e riconversione a seguito del divieto di utilizzare l’amianto.

Successivamente, sono stati estesi i benefici a tutti i lavoratori esposti all’amianto e soggetti all’assicurazione INAIL. Ulteriori interventi normativi hanno esteso i benefici previdenziali anche a lavoratori con periodi di esposizione in attività non soggette all’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali. La certificazione dei periodi di esposizione è stata demandata all’INAIL, ed anche l’accertamento dell’esposizione all’amianto viene svolto dalle Consulenze Tecniche dell’Istituto.

In conclusione, se dobbiamo fare una valutazione sulla disciplina in materia di amianto e sulla sua applicazione concreta, al di là delle specificità di intervento garantito dalle varie discipline settoriali, ciò che manca è soprattutto una visione e una strategia complessiva d’azione sul piano nazionale. L’approccio preventivo di carattere regionalistico, in particolare, ha contribuito a generare una gestione disomogenea del problema, in quanto se qualche regione ha adottato soluzioni avanzate e modelli adeguati e si sono dotati di specifiche normative, altre regioni invece sono rimaste pressoché inerti e non hanno adottato alcuna misura né preventiva né di carattere regolatorio. Le analisi di contesto suggeriscono la necessità di individuare un sistema di gestione unitario delle problematiche relative in capo a un solo organismo, anche di coordinamento regionale, se non proprio nazionale, al fine di eliminare le disomogeneità esistenti sul territorio, *in primis* con riguardo al diverso livello di attuazione delle disposizioni in materia.

Che cosa è possibile fare per essere più incisivi e sistematici nella gestione dei problemi generati dall’amianto? Non ci sono solo risposte tecniche ma anche, e forse soprattutto, risposte “fondamentali”, di valore e di principi condivisi, che hanno a che vedere con la cultura e con i capisaldi su cui si fonda la nostra società. In primo luogo, un maggiore interesse e peso alla vita dell’uomo come consumatore e lavoratore. Occorre recuperare questa dimensione, considerare il lavoro come capitale umano e non solo come merce. La stessa dimensione della redditività dell’impresa può essere rafforzata in tal senso - e di questo ci stiamo

molto occupando anche con riguardo alla formazione e agli investimenti in formazione dei lavoratori - finalizzando anche in tal senso il bilancio sociale dell'impresa.

Inoltre, se da una parte, le norme e le regole nell'insieme vanno bene, dall'altra ne va migliorata l'applicazione e monitorata l'osservanza. In particolare, vanno inserite e rese più organiche le norme sulla prevenzione sui luoghi di lavoro come sui "luoghi di consumo", senza limitarsi a considerare e a prevenire i danni attuali ma prestando attenzione anche a quelli prospettici. Occorre evitare, cioè, che le azioni preventive scattino dopo infermità e decessi. La struttura preventiva dovrebbe essere rivista alla luce dei nuovi modi di produzione e parallelamente dovrebbero essere riviste le norme di nocività dei prodotti in due sensi, sia avendo riguardo al lungo periodo (ossia all'uso prolungato o all'esposizione prolungata a determinati materiali e prodotti, sia alla dimensione ambientale e collettiva. Tutto ciò dovrebbe prevenire gravosissimi costi umani futuri, costi sociali precedenti e costi sociali futuri.

É necessaria, in altre parole, una diversa attenzione alla prevenzione degli effetti nocivi e dei danni correlati all'amianto. Questa attenzione deve poggiare sulla consapevolezza che si instauri un gioco in cui tutti guadagnano, ossia un cosiddetto gioco a somma positiva: un bene per la salute generale, la salvaguardia di vite umane e anche un bene per le imprese per le quali il costo di una prevenzione ragionevole è, tutto considerato, più leggero del pagamento dei danni per un'omessa prevenzione che, a conti fatti, diventa duramente irragionevole.

Auguri di buon lavoro.