



**INAIL**

*Audizione avente ad oggetto il Disegno di legge n. 867 recante «Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni»*

**Roma 5 marzo 2019**

**Senato della Repubblica**

**12° Commissione Permanente Igiene e Sanità**

**Antonella Ninci**

**Avvocato regionale INAIL**

**Presidente CUG INAIL**

**Coordinamento del Forum dei CUG**



Fin dal 2002, l'OMS ha riconosciuto la violenza in ambito lavorativo quale problema di salute pubblica globale.



L'ILO ha altresì di recente sviluppato un'approfondita discussione sulla tematica ed analizzato le normative adottate in **80** Paesi (Report V - Ending violence and harassment against women and men in the world of work) con l'obiettivo di emanare uno standard dedicato alla tematica



La violenza psicologica e fisica sul posto di lavoro è un fenomeno sociale di rilievo che riguarda circa il 6% dei lavoratori europei. Sono superiori i livelli di violenza psicologica rispetto a quella fisica. Le donne sono le principali vittime di molestie sessuali.

La violenza è particolarmente frequente nella sanità, pubblica amministrazione e trasporti.

Nella sanità ci sono tutti gli aspetti critici del lavoro che favoriscono il verificarsi di episodi di violenza fisica o psicologica.

*Il Disegno di legge 867 : istituzione  
dell'Osservatorio nazionale sulla  
sicurezza degli esercenti le professioni  
sanitarie*

Possibili relazioni tra l'Osservatorio, i  
Comitati Unici di Garanzia della Sanità  
e il Forum nazionale dei CUG

# La legge istitutiva dei CUG: la l.183/2010 modifica il D.Lgs. 165/2001 agli artt. 1,7 e 57

## Art. 1, n.1 lettera c, del D.lgs.165/2001

c) **realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni**, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, **garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica** (lettera così sostituita dall'art. 21, comma 1, lettera a), legge n. 183 del 2010);

## Art.7, n.1 del D.Lgs. 165/2001:

1. Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella **sicurezza sul lavoro**. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al **benessere organizzativo** e si impegnano a **rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno.**

Per realizzare gli obiettivi di cui agli art. 1 e 7 D.lgs. 165/2001, novellato, le pubbliche amministrazioni devono costituire *"al proprio interno, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e senza nuovi o maggiori oneri per la funzione pubblica, il **"Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni"** che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni"*(art. 57, comma 1).

**A quasi nove anni dalla legge istitutiva si può affermare con certezza che i Cug sono stati istituiti in tutte le amministrazioni medio grandi ed anche in un'alta percentuale delle piccole.**

**Garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo**

**Impegnarsi per rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza (anche morale o psicologica) al proprio interno**



Si tratta di obiettivi sfidanti, che coniugano il rispetto della persona che lavora con l'ottimizzazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche, per la cui realizzazione è stata prevista l'istituzione dei CUG.

---

Sono molte le funzioni assegnate a questi organismi sia dalla norma istitutiva che dalla Direttiva interministeriale 4 marzo 2011 che ne disciplina il funzionamento.

---

I Comitati Unici di Garanzia intendono affrontare e rilanciare il tema della centralità della persona, punto di partenza per contrastare e prevenire ogni forma di violenza e di discriminazione, sostenere una politica di valorizzazione del merito, combattere il fenomeno della corruzione, favorire la trasparenza, rendere più efficiente il lavoro pubblico e restituire dignità ai lavoratori pubblici.

---

I CUG sono previsti anche in tutto il settore pubblico della Sanità: ASL, Aziende ospedaliere, Ministero della Salute ecc....

---

L'esperienza di questi primi anni di attività, dove i Comitati unici di garanzia sono stati regolarmente costituiti, è stata molto positiva, seppure non in modo uniforme in tutte le amministrazioni. Laddove si è investito nel CUG questo si è tradotto in azioni concrete e con risultati misurabili.

Le caratteristiche nella composizione del CUG, il ruolo e la funzione che è chiamato a svolgere, fanno dello stesso un importante strumento proprio per la salvaguardia della salute e sicurezza sul lavoro, per espressa indicazione datane dal legislatore con l'art. 7 del D.Lgs 165/2001, così come modificato dall'articolo 21 della legge n. 183/2010 e per le prerogative e competenze del Comitato



Il CUG, nel contesto del lavoro pubblico, è un osservatorio privilegiato



Il CUG ha il compito di redigere, entro il 30 marzo di ogni anno, una dettagliata relazione sulla situazione del personale, riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing.



La relazione deve tener conto dei dati e delle informazioni forniti sui succitati temi dall'amministrazione e dal datore di lavoro ai sensi del d.lgs. 81/2009

# La relazione annuale sulla condizione del personale



La relazione può (e deve) essere un importante momento di riflessione dal quale muovere per individuare e proporre adeguate iniziative di prevenzione;

Deve rappresentare anche il punto di partenza per affrontare temi complessi che attengono non solo alla valutazione del grado di attenzione alla parità di opportunità con riferimento al genere, **ma anche all'eventuale esistenza di fenomeni di violenza, alla loro prevenzione e rimozione, con l'obiettivo di pervenire al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici e dunque anche alla loro salute.**

E' consolidata ormai la consapevolezza della complessità del tema della prevenzione, soprattutto se si vogliono adeguatamente valutare le variabili legate al genere che presuppongono un sistema nel quale assurgono al ruolo di strumenti di prevenzione alcuni fattori che apparentemente non sembrano direttamente attinenti: ci si riferisce ai modelli di **organizzazione del lavoro improntati al benessere, al ruolo dei codici etici, alla nomina di consiglieri di fiducia o alla istituzione di sportelli di ascolto.**

Si tratta di un approccio complesso, sicuramente multidisciplinare, nel quale **i CUG possono diventare non solo soggetti che promuovono percorsi, ma anche i motori del cambiamento culturale**

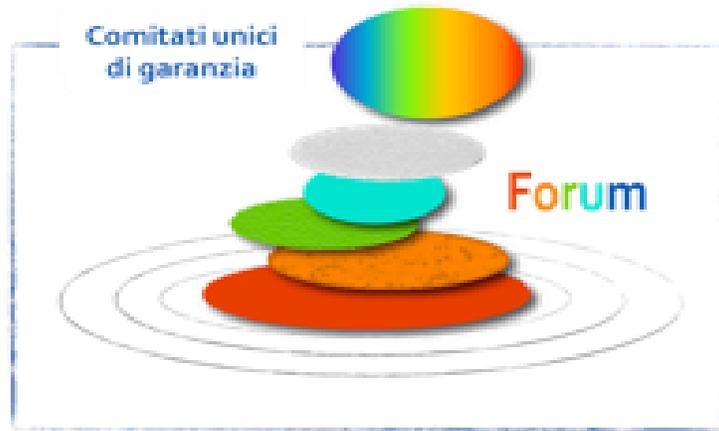
Le Linee Guida di funzionamento dei Comitati unici di garanzia (Direttiva interministeriale 4 marzo 2011), muovendo dal presupposto che un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e all'assenza di ogni forma di discriminazione è funzionale alla garanzia di condizioni di sicurezza sul lavoro, al fine di prevenire e rimuovere il rischio da stress lavoro-correlato, auspicano la collaborazione tra il CUG e l'Amministrazione di appartenenza (ad esempio, con i responsabili della prevenzione e sicurezza e/o con il medico competente), al fine di scambiare informazioni utili in tema di valutazione dei rischi in ottica di genere e di individuare tutti quei fattori che possono incidere negativamente sul benessere organizzativo, a partire dai fenomeni di violenza, fisica o morale o psicologica.

Proprio per questo i CUG sono promotori, nella P.A., di importanti strumenti di prevenzione: codici etici e di condotta, consiglieri di fiducia e sportelli di ascolto.



Il CUG, inoltre può contare su una significativa rete di relazioni interne e esterne.

Una grande opportunità : il FORUM Nazionale dei CUG



*"Sono le azioni che contano.*

*I nostri pensieri, per quanto buoni possano essere, sono perle false fintanto che non vengono trasformati in azioni.*

*Sii il cambiamento che vuoi vedere nel mondo".*

*(Mahatma Gandhi)*

### L'importanza di fare rete

Con la finalità di mettere a disposizione le esperienze positive e condividerle il più possibile, i CUG delle più importanti Amministrazioni pubbliche italiane, in modo del tutto spontaneo, hanno costituito una rete tra loro, dando vita al "**Forum nazionale dei Comitati Unici di Garanzia**", rete spontanea tra CUG delle Amministrazioni prima centrali e nazionali

# Il FORUM Nazionale dei CUG è stato presentato a Montecitorio il 16 giugno 2015 alla sala della Regina e in tale contesto è stata sottoscritta la Carta che ne fissa principi ed obiettivi



Il Forum facilita la progettazione di azioni comuni tra più amministrazioni e la realizzazione di uno scambio virtuoso di idee, competenze e buone prassi.

---

Ad oggi aderiscono al Forum i Comitati unici di garanzia più di 150 Amministrazioni - centrali, nazionali e locali, e ne fanno parte anche reti di CUG omogenei, come la rete delle Università italiane o quella delle ARPA.

---

L'esperienza di mettere le Amministrazioni a confronto su temi di attenzione alla persona, creando situazioni di sinergia e rafforzamento delle azioni positive rappresenta senz'altro un valore aggiunto nel panorama del lavoro pubblico e comunque del lavoro in genere, e consente di superare le barriere delle individualità delle organizzazioni, dando vita a costruttive forme di confronto e di collaborazione finora ancora poco comuni nel contesto della Pubblica Amministrazione.

---

Il progetto consiste nel trarre profitto dalla ricchezza delle diversità dei CUG delle P.A. aderenti al FORUM,

La Carta del FORUM, il documento sottoscritto da tutti i Presidenti dei CUG aderenti al Forum, sintetizza gli obiettivi prioritari che ne orientano le linee di azione:

- assicurare alle persone pari dignità sul lavoro e realizzare azioni positive di sostegno a tale obiettivo;
- promuovere e/o potenziare le iniziative attuative delle politiche di conciliazione;
- innovare, razionalizzare e rendere efficiente ed efficace l'organizzazione, anche in materia di pari opportunità, con ricadute positive sulla produttività del lavoro pubblico e riconoscimento del merito;
- **eliminare ogni forma di molestia fisica, morale e psicologica tramite azioni di contrasto alle violenze nei luoghi di lavoro e al mobbing;**
- promuovere l'etica della pubblica amministrazione in relazione sia all'utenza che alla sfera personale dei lavoratori dipendenti con azioni di promozione del benessere organizzativo e prevenzione del disagio;
- prevenire e combattere le discriminazioni dirette e indirette riferite al genere e non solo;
- favorire concretamente un equo e sostenibile benessere organizzativo per i lavoratori e per le lavoratrici, migliorando al contempo le prestazioni per gli utenti della pubblica amministrazione.

**Il ruolo e la funzione dei Comitati unici di garanzia è importante anche per prevenire e contrastare la violenza nei luoghi di lavoro e quella di genere in particolare.**

A tal fine il Forum nazionale dei CUG ha realizzato, il 20 novembre u.s., un convegno dal titolo

**“CONOSCERE, PREVENIRE E CONTRASTARE LA VIOLENZA DI  
GENERE NEL MONDO DEL LAVORO**

***I Comitati unici di garanzia punto di riferimento nella pubblica  
amministrazione”***

al quale ha partecipato il Ministro Giulia Bongiorno e ha attivato un lavoro sinergico con il Dipartimento per la Funzione Pubblica proprio per la progettazione di percorsi di formazione e sensibilizzazione destinati ai lavoratori e alle lavoratrici della pubblica amministrazione su tale argomento.

Al Convegno è stata dedicata particolare attenzione al tema della violenza in Sanità con l'intervento della Presidente del CUG del Ministero della Salute

Il Forum Nazionale dei CUG sta lavorando, insieme ai Dipartimenti per la Funzione Pubblica e per le Pari Opportunità, per la creazione, attraverso i finanziamenti del *Pon Governance*, di una **piattaforma digitale** che possa consentire ai Comitati e alle Amministrazioni alle quali i medesimi appartengono, di condividere e diffondere i risultati delle attività svolte.

Ciò consentirà di avvalersi di tutti i vantaggi della rete.



Il "Forum nazionale dei CUG", inoltre, si è dotato di un regolamento e di strumenti operativi, quali un Comitato di coordinamento, una segreteria, Commissioni tematiche e per macro-aree di amministrazioni omogenee.

**Tra le macro-aree di CUG appartenenti alla rete c'è proprio anche quella dedicata alla Sanità della quale fanno parte diversi CUG di ASL e/o aziende ospedaliere.**

In merito si osserva che proprio nell'area della Sanità si rilevano le maggiori difficoltà non solo in merito alla situazione del personale (violenze, disagi ecc.....) ma anche nella costituzione dei Comitati unici di garanzia e nel loro adeguato funzionamento.

Le molestie e la violenza anche di natura sessuale costituiscono sicuramente nuovi rischi sul lavoro e come tali vanno prevenute e valutate.

**Art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008:** “il presente decreto legislativo si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio”.

**Art. 2, comma 1, lettera o), D.Lgs. n. 81/2008** che definisce la salute come “lo stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità”.

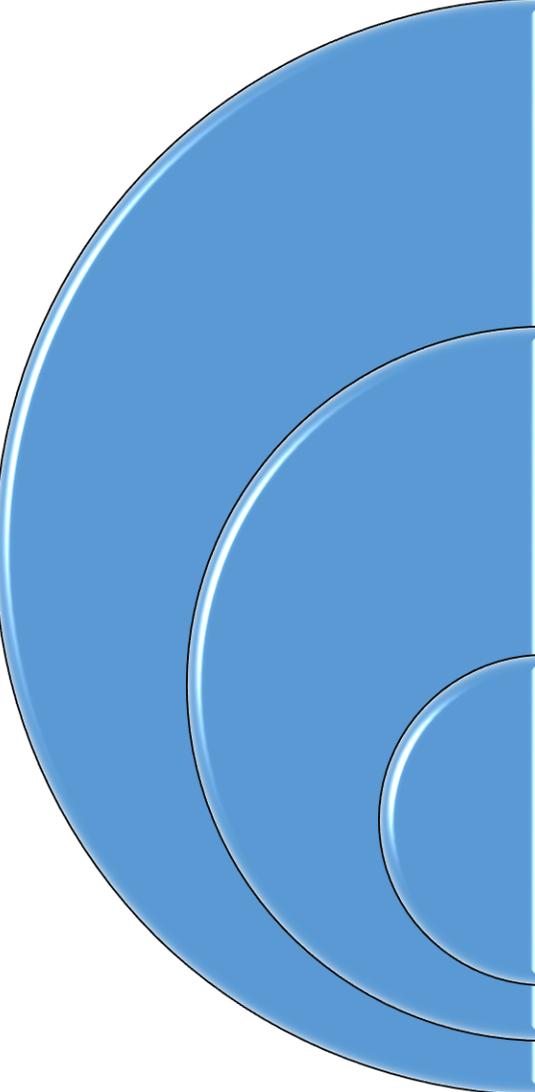
**Art. 2, comma 1, lettera n), D.Lgs. n. 81/2008** che definisce la “prevenzione” come “il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno”. Cass. pen., 9 febbraio 2018, n. 6505

**l'art. 2087 c.c.**, che pur non contenendo precetti specifici non si risolve in una mera norma di principio, ma è inserita a pieno titolo nella legislazione antinfortunistica, di cui costituisce norma di chiusura, che impone al datore di lavoro precisi obblighi di garanzia e protezione.

## LA VALUTAZIONE DEI RISCHI MOLESTIE E VIOLENZA

Si tratta di decidere, alla luce della strada tracciata della normativa, come si possa e si debba procedere nella valutazione del rischio molestie e violenza.

Punto di riferimento sono gli artt. 17, comma 1, lettera a), e 28, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008 dai quali si deduce che debbono essere **valutati "tutti" i rischi che si profilano, non necessariamente a causa dell'attività lavorativa, bensì durante l'attività lavorativa: come appunto le molestie e la violenza.**



**La valutazione deve riguardare i rischi molestie e violenza ovunque l'attività lavorativa venga prestata (il caso di telelavoratori, lavoratori distaccati, lavoratori agili, .....).**

La valutazione deve riguardare i rischi molestie e violenza ovunque l'attività lavorativa venga prestata, e, quindi, anche all'esterno dei locali aziendali.

Nel richiamare l'attenzione sui rischi emergenti, l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro mette in luce "che "lo sviluppo della tecnologia ha ampliato la possibilità di 'trasferire' il lavoro al di fuori dei luoghi ad esso tradizionalmente deputati e ha favorito la nascita di forme di organizzazione del lavoro del tutto nuove".

**Il datore di lavoro è tenuto a valutare i rischi molestie e violenza potenzialmente presenti**

non può, quindi, limitare la valutazione ai rischi che residuano dopo e malgrado l'attuazione delle misure di prevenzione.

“Durante” e “ovunque”, ma non solo. Il datore di lavoro è tenuto a valutare i rischi molestie e violenza **“potenzialmente presenti»**

## **L'analisi dei rischi molestie e violenza non può essere generica, così come non può essere generica l'individuazione delle relative misure di prevenzione e protezione**

*«Il datore di lavoro ha l'obbligo di analizzare e individuare con il massimo grado di specificità, secondo la propria esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno dell'azienda, avuto riguardo alla casistica concretamente verificabile in relazione alla singola lavorazione o all'ambiente di lavoro, e, all'esito, deve redigere e sottoporre periodicamente ad aggiornamento il documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 28 del D.Lgs. n. 81/2008, all'interno del quale è tenuto a indicare le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori”: deve comunque trattarsi di rischi ragionevolmente prevedibili.»*

## Dalle misure di prevenzione atipiche alle misure tipizzate

In forza dell'art. 28, comma 2, D.lgs. n. 81/2008, il Documento di valutazione dei Rischi (DVR), oltre all'analisi dei rischi molestie e violenza, deve contenere l'individuazione delle misure di prevenzione e protezione adottate contro tali rischi.

Le fonti normative di tali misure possono essere di due ordini: le misure **"tipizzate"** o **"nominate"**, e le misure **"atipiche"** o **"innominate"**, le seconde, a differenza delle prime, non previste da specifiche norme, ma desumibili dall'obbligo generale di cui all'art, 2087 c.c.

Tra le misure atipiche si collocano ad esempio i **codici aziendali**, come quelli dall'Accordo Europeo del 2007.

Nel lavoro privato in questo ambito sembra collocarsi una figura introdotta in alcune aziende quale quella del “**peace manager**” o del consigliere di fiducia.



La disciplina del lavoro pubblico, invece, si presenta molto più articolata e offre, anche attraverso espresse previsioni normative, la possibilità di utilizzare nel processo di prevenzione e valutazione dei rischi, strumenti ed organismi che godono di una maggiore strutturazione.

Ne sono un esempio i **Comitati unici di garanzia**, ma anche i **consiglieri di fiducia** e gli sportelli di ascolto (generalmente proposti proprio dai **Comitati unici di garanzia** che costituiscono anche il soggetto cui i medesimi si riferiscono)

## Considerazioni in merito al Disegno di legge n.867

La previsione di un Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie non può che trovare una positiva opinione nell'ottica di chi opera nel contesto della prevenzione e contrasto di ogni forma di violenza e discriminazione nell'ambito del lavoro.

La speranza, come si è detto, è che vengano valorizzate il più possibile le relazioni con i soggetti che operano nel contesto, contribuendo alla realizzazione del sistema a rete che, a fronte di un fenomeno così complesso come quello della violenza (fisica e morale) in termini di conoscenza, emersione e gestione, possa garantire il miglior risultato.

Si suggerisce che l'Osservatorio:

- monitori la costituzione, nelle ASL, nelle Aziende Ospedaliere e in ogni altro contesto della Sanità per il quale ne sia prevista la costituzione, dei Comitato unici di garanzia e del loro corretto funzionamento. A tal fine l'Osservatorio potrebbe avvalersi delle informazioni rese dai Dipartimenti per le Pari Opportunità e per la Funzione Pubblica anche attraverso il Gruppo di monitoraggio e supporto dei CUG;
- si relazioni con i CUG delle ASL e delle Aziende Ospedaliere e dello stesso Ministero della Salute anche al fine di analizzare la relazione annuale sulla condizione del personale e ove necessario proporre correttivi;
- abbia relazioni istituzionalizzate con il Forum nazionale dei CUG al cui interno è prevista un'area dedicata alla sanità;
- si avvalga dei dati e delle segnalazioni presenti sul portale dei Comitati unici di garanzia in fase di realizzazione da parte dei Dipartimenti per le Pari Opportunità e per la Funzione Pubblica, su impulso del Forum Nazionale dei CUG.

Qualora, all'esito dell'iter legislativo l'Osservatorio dovesse trovare attuazione potrebbe anche essere ipotizzata una vera e propria "convenzione- condivisione" con il "Forum Nazionale dei CUG" anche al fine di orientare l'adozione di azioni positive volte alla prevenzione dei fenomeni di violenza in sanità, in particolar modo con riguardo alla violenza di genere.

**L'Osservatorio potrebbe trovare nei CUG e nella loro rete nazionale un validissimo supporto.**



Le ASL e le Aziende Ospedaliere sono le amministrazioni che più faticano a costituire i CUG e a garantire il loro funzionamento in quanto spesso sono visti come adempimento e non investimento.



Il Forum Nazionale dei CUG ha da tempo recepito le istanze di sostegno da parte del personale di molte ASL e/o Aziende Ospedaliere



Numerose, infatti, sono le segnalazioni per mancato funzionamento del CUG o, addirittura di mancata costituzione dello stesso laddove il CUG, all'interno del luogo di lavoro, costituirebbe un importante punto di riferimento per il personale ed un'antenna sulla cattiva organizzazione del lavoro.

Il personale della Sanità è oggetto di violenze fisiche e morali e di atti di molestia da parte di soggetti esterni alle strutture sanitarie

Analoghi fenomeni, si verificano con frequenza anche all'interno della organizzazione, tra i dipendenti stessi, medici, infermieri ed altri

Un organismo interno che si occupa di prevenzione e contrasto ad ogni forma di discriminazione e di benessere organizzativo costituisce un rilevante strumento in termini di attenzione al personale e di conseguente miglioramento nelle prestazioni sanitarie.

La mancata costituzione del CUG o il mancato supporto al medesimo per garantirne il funzionamento fanno venir meno la possibilità, per il personale, di avere un importante punto di riferimento.

Il CUG, infatti, tra le proprie funzioni ha anche quella di proporre altri "strumenti" di benessere organizzativo quali gli sportelli di ascolto o i consiglieri di fiducia in forma singola o collegiale o strumenti correttivi quali pareri sulla riorganizzazione dei posti di lavoro.

La violenza (fisica o psicologia) e le molestie spesso possono configurare l'ipotesi di infortunio sul lavoro o condurre al riconoscimento di una malattia professionale da stress con la conseguenza di un danno economico non indifferente per il Paese.

In merito, dunque non si può che concordare pienamente sulle funzioni dell'Osservatorio relative al monitoraggio della attuazione delle misure di prevenzione e protezione a garanzia dei livelli di sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi del D.Lgs, 9 aprile 2008, n.81.

Alla luce del contesto attuale e delle sfide per il futuro, dunque l'Osservatorio può contribuire a rafforzare la rete per la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici in sanità, rete che rappresenta l'unica strada per una più compiuta sistematizzazione delle relazioni in ottica di "socializzazione delle conoscenze", di sensibilizzazione, per una nuova rinnovata dimensione del modo di fare prevenzione nei luoghi di lavoro e, quindi, di correzione di modalità errate.