



Senato  
della Repubblica

# Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro

Sala Zuccari, 25 giugno 2012

Convegni e seminari

Commissione  
parlamentare di  
inchiesta sul fenomeno  
degli infortuni sul  
lavoro con particolare  
riguardo alle cosiddette  
"morti bianche"

n. 22  
marzo 2013





Senato  
della Repubblica

Convegni e seminari  
n. 22





Senato  
della Repubblica

# Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro

Sala Zuccari, 25 giugno 2012

Commissione  
parlamentare di  
inchiesta sul fenomeno  
degli infortuni sul  
lavoro con particolare  
riguardo alle cosiddette  
“morti bianche”

n. 22

marzo 2013

Il presente volume raccoglie gli atti del convegno promosso dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», svoltosi nella Sala Zuccari il 25 giugno 2012.

Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

Le pubblicazioni del Senato possono essere richieste alla Libreria del Senato  
-per posta: via della Maddalena 27, 00186 Roma  
-per posta elettronica: [libreria@senato.it](mailto:libreria@senato.it)  
-per telefono: n. 0667062505  
-per fax: 0667063398

## INDICE

<i>Premessa</i> .....	Pag. 9
-----------------------	--------

### SESSIONE MATTUTINA

<i>ORESTE TOFANI, Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro ...</i>	» 11, <i>passim</i>
<i>SILVANO MOFFA, Presidente della Commissione lavoro della Camera dei deputati</i> .....	» 12
<i>ANTONIO MASTRAPASQUA, Presidente dell'INPS</i> .....	» 15
<i>CESARE DAMIANO, ex Ministro del lavoro e delle politiche sociali</i> .....	» 18
<i>MAURIZIO SACCONI, ex Ministro del lavoro e delle politiche sociali</i> .....	» 22
<i>FRANCO BETTONI, Presidente dell'ANMIL (Associazione Nazionale Mutilati e Invalidi del Lavoro)</i> .....	» 25
<i>FABIO PONTRANDOLFI, Dirigente dell'Area relazioni industriali sicurezza e affari sociali della Confindustria</i> .....	» 28
<i>ALDO BURATTI, Componente del Consiglio direttivo della Confapi</i> .....	» 49
<i>VINCENZO DE LUCA, Capogruppo PD della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro</i> .....	» 53
<i>RENATO SCHIFANI, Presidente del Senato della Repubblica</i> .	» 56
<i>RENATO BALDUZZI, Ministro della salute</i> .....	» 61
<i>RAFFAELE GUARINIELLO, Sostituto Procuratore della Repubblica di Torino</i> .....	» 67
<i>PASQUALE GIULIANO, Presidente della Commissione lavoro del Senato della Repubblica</i> .....	» 70
<i>MASSIMO DE FELICE, Commissario straordinario dell'INAIL</i> »	73

ANGELO MICHELE IORIO, <i>Vice Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i> . . . . .	Pag	77
ELENA LATTUADA, <i>Segretario confederale della CGIL</i> . . . . .	»	82
FULVIO GIACOMASSI, <i>Segretario confederale della CISL</i> . . . . .	»	85
PAOLO CARCASSI, <i>Segretario confederale della UIL</i> . . . . .	»	89
PAOLO VARESI, <i>Segretario confederale della UGL</i> . . . . .	»	95
ADA SPADONI URBANI, <i>Capogruppo PdL della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro</i> . . . . .	»	98
PATRIZIA BUGNANO, <i>Capogruppo IdV della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro</i> . . . . .	»	101
PAOLO NEROZZI, <i>Vice Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro</i> . . . . .	»	103

### SESSIONE POMERIDIANA

ELSA FORNERO, <i>Ministro del lavoro e delle politiche sociali</i> . . . . .	»	107
PAOLO GIOVANNI MARIA LA FORGIA, <i>Comandante del Nucleo per la tutela del lavoro dell'Arma dei Carabinieri</i> . . . . .	»	111
TOMMASO CAMPANILE, <i>Portavoce di R.ETE. Imprese Italia</i> . . . . .	»	114
ROSARIO ALTIERI, <i>Copresidente di Alleanza delle Cooperative Italiane</i> . . . . .	»	118
FRANCESCO VIOLANTE, <i>Professore ordinario di medicina del lavoro, Università «Alma Mater Studiorum» di Bologna</i> . . . . .	»	124
GIOVANNI FINOTTO, <i>Coordinatore del «Master STePs», Università «Ca' Foscari» di Venezia</i> . . . . .	»	129
FRANCESCO TOMEI, <i>Direttore della Scuola di specializzazione in medicina del lavoro, Università «Sapienza» di Roma</i> . . . . .	»	141
PAOLO PASCUCCI, <i>Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Urbino «Carlo Bo»</i> . . . . .	»	145



DONATO CEGLIE, <i>Sostituto Procuratore Generale di Napoli</i> .	Pag.	152
PIETRO APOSTOLI, <i>Presidente della SIMLII (Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale)</i> .....	»	157
ROMANO MAGRINI, <i>Responsabile politiche sociali e del lavoro della Coldiretti</i> .....	»	165
MARCO PASETTO, <i>Componente della Giunta esecutiva di Confagricoltura</i> .....	»	169
FABIO TOSOLIN, <i>Presidente di AARBA (Association for the Advancement of Radical Behavior Analysis)</i> .....	»	184
RINO PAVANELLO, <i>Presidente della CIIP (Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione)</i> .....	»	213

### CONCLUSIONI

ORESTE TOFANI, <i>Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro</i> ....	»	225
Note .....	»	229

### ALLEGATI

ENRICO DE ROSA, <i>Docente di ingegneria della sicurezza, Università «Federico II» di Napoli</i> .....	»	237
--	---	-----



## **PREMESSA**

*Sono qui presentati al lettore gli atti del convegno «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro», organizzato il 25 giugno 2012 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche» presso la Sala Zuccari del Senato della Repubblica.*

*Nel corso della XVI Legislatura, così come nelle due precedenti, la Commissione d'inchiesta – in aderenza al suo mandato istituzionale – ha cercato di approfondire i vari aspetti del fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, nonché di verificare l'adeguatezza delle normative e delle procedure amministrative vigenti per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, per poter offrire al Parlamento e al Governo un contributo di conoscenza finalizzato ad una sempre migliore attività di prevenzione e di contrasto, attraverso le varie Relazioni annuali, tra le quali in particolare quella conclusiva, approvata il 15 gennaio 2013 (Doc. XXII-bis n. 9).*

*Malgrado gli innegabili progressi degli ultimi anni, infatti, in Italia il numero degli infortuni – anche mortali – così come dei casi di malattie professionali resta purtroppo ancora molto alto ed inaccettabile per un Paese civile. La Commissione d'inchiesta ha quindi voluto organizzare il convegno per stimolare ancora una volta la riflessione ed il dibattito su questi problemi così delicati della nostra vita sociale, nella convinzione che alcune delle risposte – certamente non facili né immediate – possano trovarsi anche grazie al costante e vitale dialogo tra Istituzioni parlamentari e società civile.*

*L'evento, articolato in due sessioni mattutina e pomeridiana, ha visto la presenza dei principali soggetti istituzionali e sociali – tra i quali in primo luogo il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Senato – ed ha ospitato decine di interventi di qualificati relatori che hanno affrontato, ciascuno secondo la propria competenza ed esperienza, i diversi aspetti dei problemi della salute e della sicurezza sul lavoro. Al convegno sono inoltre stati invitati, in qualità di ospiti, i rappresentanti di tutte le istituzioni, associazioni, imprese, enti e parti sociali che la Commissione ha audito nel corso della sua inchiesta, al fine di allargare*

*quanto più possibile la partecipazione a questo importante appuntamento.*

*Ne è quindi scaturita un'occasione di confronto e di dibattito fra tutti i soggetti (organismi istituzionali, personalità del mondo scientifico e parti sociali) coinvolti nel sistema della prevenzione e della tutela, che ha permesso di fare il punto sulle questioni ancora aperte e di discutere alcune possibili soluzioni. A tal fine, la Commissione ha ritenuto opportuno articolare il convegno non attraverso lo svolgimento di poche relazioni, ma attraverso una più elevata partecipazione di soggetti che, pur in forma necessariamente concisa, potessero offrire una rappresentanza ampia ed esaustiva dei vari punti di vista.*

*Non è certamente possibile in queste brevi note riassumere le varie indicazioni emerse dal dibattito, ma tra gli argomenti più ricorrenti sono sicuramente da citare l'esigenza di potenziare la formazione/informazione dei lavoratori e delle imprese, di completare l'attuazione delle normative del settore (intensificando nel contempo i controlli sulla loro applicazione) e, soprattutto, di rafforzare sempre più la collaborazione ed il coordinamento tra i tutti gli attori del sistema di tutela e di prevenzione.*

*Obiettivo del convegno era anche quello di rilanciare l'attenzione sui temi della salute e della sicurezza sul lavoro, per favorire la diffusione di una sempre maggiore sensibilità e consapevolezza tra l'opinione pubblica. Da questo punto di vista, l'evento ha riscosso un notevole successo, testimoniato dalla grande affluenza di pubblico e dai positivi apprezzamenti espressi dagli addetti ai lavori e dai mezzi di informazione, che hanno dato grande risalto all'iniziativa.*

*L'auspicio è quindi quello di poter fare tesoro di questa esperienza e dare concreto seguito ai numerosi spunti di riflessione e suggerimenti emersi durante i lavori, nella convinzione che, come è stato detto più volte, la conquista di condizioni di lavoro più sicure e dignitose rappresenti in primo luogo una battaglia di cultura e di civiltà.*

Oreste TOFANI

## *SESSIONE MATTUTINA*

*TOFANI.* Nel dare inizio a questo importante incontro desidero fare solo delle brevissime riflessioni, considerato che gli interventi dei signori relatori che si svolgeranno durante la mattinata e durante il pomeriggio mi permetteranno di trarre delle conclusioni, mi auguro, contenenti anche elementi che emergeranno dai lavori della giornata.

Come avrete avuto modo di comprendere leggendo il programma, la Commissione ha ritenuto opportuno organizzare questo incontro non attraverso poche relazioni, ma con molti interventi sia pure, e vi chiedo scusa, con il limite e la cortesia di tenere gli stessi nei dieci minuti. Credo che abbiamo bisogno, in un momento così delicato per le tematiche che riguardano la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, di ascoltare le importanti personalità che oggi interverranno e, sia pure in tempi contenuti, arricchiranno il dibattito su questo tema per far sì che l'incontro possa essere una analisi utile e non fine a se stessa.

Desidero altresì ricordare che qualora non vi fossero i tempi necessari per concludere l'intervento, lo stesso potrà essere consegnato alla Presidenza, in quanto i lavori della giornata verranno raccolti in una pubblicazione che rimarrà agli atti alla fine di questa Legislatura, con argomenti che sono convinto potranno non solo interessare ma anche essere utili.

Debbo ringraziare in modo particolare i colleghi della Commissione, non è stato facile organizzare un evento di questo tipo. Desidero ringraziare coloro i quali lavorano presso la Commissione, per altro in numero contenuto, ma molto dinamici nell'attività che svolgono, ad iniziare dal dottor Salone, e non posso non ringraziare il presidente Schifani che ha voluto questa iniziativa anche perché il Senato, da molti anni e con una propria Commissione di inchiesta, si interessa di questi temi e quindi mi è sembrato giusto che in questa stessa Camera alla fine si potessero fare le riflessioni alle quali prima ho fatto riferimento.

Grazie a voi per la presenza. Ci scusiamo se non abbiamo potuto accogliere le tante richieste di partecipazione pervenute da parte di molti importanti operatori che su questi temi si impegnano quotidianamente, ma purtroppo come vedete gli spazi, sia pure in luoghi meravigliosi come

questa sala, sono abbastanza contenuti tanto che siamo collegati con la sala dei Presidenti qui accanto.

Dopo questa mia breve introduzione chiedo al Presidente della Commissione lavoro della Camera dei deputati, onorevole Silvano Moffa, di svolgere la propria relazione o meglio di fare la propria riflessione.

*MOFFA.* Il tema della sicurezza e della salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro rappresenta uno snodo sempre più dirimente nella complessiva valutazione delle politiche del lavoro.

Nel corso degli ultimi decenni, anche in risposta a stimoli provenienti dal livello comunitario, il nostro Paese ha fatto importanti passi avanti nella giusta direzione, procedendo a un progressivo ammodernamento della normativa di settore.

Negli anni successivi all'adozione del decreto legislativo n. 626 del 1994, che ha rappresentato uno spartiacque fondamentale in termini normativi e culturali, il processo di produzione legislativa del settore non ha conosciuto soste, e a fronte di una notevole produzione normativa comunitaria hanno preso corpo una serie di discipline settoriali che si sono aggiunte alla disciplina-quadro.

Il crescente allarme sociale generato dagli infortuni mortali sul lavoro ha tuttavia ben presto portato ad interrogarsi sulla necessità di ammodernare il quadro normativo consolidatosi negli anni '90.

Già nel corso della XIV legislatura è stato operato un tentativo di riforma che tuttavia non ha avuto successo, giacché l'ampia delega conferita al Governo della legge n. 229 del 1993 non veniva esercitata.

È solo nella XV legislatura che con la legge n. 123 del 2007 viene sviluppato il percorso normativo già avviato in tema di appalti e lavoro irregolare e sommerso e, soprattutto, viene conferita la delega legislativa che condurrà all'adozione del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Con tale decreto viene finalmente introdotto un sistema di prevenzione e sicurezza a livello aziendale basato sulla partecipazione attiva di una serie di soggetti interessati alla realizzazione di un ambiente di lavoro idoneo a garantire la salute e la protezione dei lavoratori. Inoltre, trovano una compiuta disciplina aspetti quali il monitoraggio dei rischi e l'attuazione di azioni volte alla loro riduzione; gli interventi sugli impianti, sui metodi di lavorazione e sulle materie da lavorare; la protezione indivi-

duale o collettiva dei lavoratori; le procedure di informazione, formazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza; l'apparato sanzionatorio, con la rimodulazione degli obblighi (e delle conseguenti sanzioni, in caso di violazioni) dei diversi soggetti del sistema aziendale, sulla base delle responsabilità e dell'effettività dei compiti rispettivamente svolti.

Successivamente, con il decreto legislativo n. 106 del 2009 si è cercato di superare talune difficoltà emerse nella fase di prima applicazione della riforma, soprattutto con riferimento all'apparato sanzionatorio, all'attribuzione delle responsabilità all'interno delle aziende e ai lavori in appalto.

Ho voluto brevemente ripercorrere l'*iter* che ha condotto all'assetto normativo attuale per dare atto al legislatore degli sforzi fin qui compiuti, che hanno contribuito a creare una solida cornice legislativa per la tutela dei lavoratori.

L'analisi dell'andamento degli infortuni nel nostro Paese (e, in particolare, il numero delle morti annue ormai stabilizzatosi sotto quota 1.000) sembra dirci che siamo sulla buona strada, sebbene molto ancora resti da fare per abbattere ulteriormente le cifre e rafforzare quella cultura della sicurezza che ancora stenta a diffondersi sul nostro territorio.

Sul piano legislativo, la stessa riforma del 2008 attende ancora di essere pienamente attuata, come dimostra il decreto-legge n. 57 del 2012 in questi giorni all'esame del Parlamento per la conversione in legge. Un altro tema sul quale sarebbe opportuno aprire una riflessione è quello della riduzione degli importi dei premi dovuti all'INAIL in favore delle imprese più virtuose per quanto riguarda l'incidenza degli infortuni sul lavoro. Sebbene ci si muova in un quadro di risorse pubbliche calanti, i benefici economici a favore degli invalidi per motivi di lavoro e delle vedove andrebbero comunque incrementati (al riguardo ricordo che la Commissione lavoro della Camera ha avviato da tempo l'esame di una proposta di legge volta ad estendere il diritto all'assegno supplementare alle vedove dei grandi invalidi per servizio), mentre sul piano amministrativo occorre trovare modalità organizzative idonee a rendere più efficace l'attività ispettiva. Molto resta ancora da fare, invece, al fine di valorizzare le migliori prassi e promuoverne la diffusione sul territorio, all'interno delle aziende e a livello amministrativo.

Un aspetto sul quale occorre approfondire la riflessione è poi quello del rapporto tra sicurezza e salute dei lavoratori e lavoro nero (o irregolare), con particolare riferimento al lavoro degli immigrati. È infatti nell'economia sommersa, al di fuori delle tutele formalmente previste dall'ordinamento, che lo sfruttamento lavorativo si sostanzia, soprattutto per le fasce di lavoratori più deboli, in condizioni di lavoro ove il rischio di incidenti raggiunge i livelli più alti.

Al riguardo vorrei ricordare che la Commissione lavoro della Camera da me presieduta ha condotto, tra settembre 2009 e maggio 2010, una indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro, quali lavoro nero, caporalato e sfruttamento di manodopera straniera, da cui sono emerse utili indicazioni, anche di carattere normativo, per combattere più efficacemente tali fenomeni. Per quanto attiene alle politiche migratorie, è stata evidenziata la necessità di semplificare le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno a favore degli stranieri regolarmente presenti sul territorio, di estendere il periodo di soggiorno per ricerca di lavoro e di sburocratizzare le normative sul rinnovo dei permessi stagionali. Considerato che il lavoro nero costituisce un elemento di alterazione della competizione tra imprese, è stata proposta l'introduzione di strumenti volti a premiare i comportamenti imprenditoriali virtuosi e a sanzionare pesantemente i trasgressori, avendo peraltro cura di discernere tra violazioni sostanziali e violazioni meramente formali. È emersa, poi, l'opportunità di promuovere lo sviluppo di una rete di bilateralità, che operi in sussidiarietà rispetto alle funzioni pubbliche e garantisca una forma preventiva di controllo sociale sul territorio. Per contrastare il caporalato, infine, si è riflettuto sull'opportunità di introdurre norme volte a far valere la responsabilità civilistica degli amministratori di fatto e ad assicurare protezione sociale ai lavoratori che denuncino gli sfruttatori, monitorando altresì gli «pseudo» appalti di servizi.

Da allora alcuni passi sono stati compiuti. Si pensi all'introduzione delle norme volte a prevedere che la sospensione dell'attività imprenditoriale nel caso in cui si riscontri un impiego di manodopera irregolare in misura superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori sia un obbligo (e non una mera facoltà) per gli organi di vigilanza del Ministero del lavoro; o all'introduzione del reato di intermediazione illecita di manodopera e sfruttamento del lavoro.



La grave crisi economica che attanaglia il nostro Paese rischia di avere ripercussioni negative anche su aspetti che coinvolgono la sicurezza e la salute dei lavoratori, inducendo gli imprenditori a contrarre gli investimenti volti ad implementare la sicurezza dei processi produttivi e dei luoghi di lavoro. Con l'aiuto dei tecnici del settore e di quanti nelle aziende vivono ed operano occorrerà forse, in un prossimo futuro, tornare a interrogarsi sulla possibilità di calibrare ulteriormente la normativa di settore al fine di assicurarne la massima efficacia, riducendo al minimo inutili aggravii e costi burocratici ai quali non corrisponde un concreto innalzamento delle tutele.

Infine, occorre riflettere sul fatto che l'area del sommerso e del lavoro nero tende a ridursi in presenza di un mercato del lavoro che sappia offrire, ai diversi operatori economici, soluzioni normative flessibili, capaci di adattarsi alle peculiari esigenze di ciascun settore produttivo e alle problematiche proprie dei vari territori. In questi giorni il Parlamento sta esaminando il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, che interviene sulla c.d. flessibilità in entrata rivedendo in senso restrittivo alcune delle figure contrattuali introdotte dalla legge Biagi. Può forse essere utile ricordare, anche in questa sede, che con quella legge è stato compiuto un passo fondamentale lungo la strada dell'emersione del lavoro nero e del contrasto al sommerso; quello che occorre augurarsi, adesso, è che, in nome della lotta precarietà, quei risultati non vengano messi a rischio.

*TOFANI.* Grazie, presidente Moffa. Chiedo cortesemente di intervenire al presidente dell'INPS, Antonio Mastrapasqua.

*MASTRAPASQUA.* L'Istituto nazionale della previdenza sociale, pur non rivestendo un ruolo istituzionalmente diretto alla prevenzione ed al contrasto degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, può innegabilmente fornire un utile contributo alla salute e sicurezza sul lavoro. In primo luogo appare utile richiamare il fatto che l'INPS gestisce l'assicurazione obbligatoria dei lavoratori contro l'invalidità e l'inabilità. In tale ottica è stato istituito da circa un decennio il «fascicolo sanitario elettronico», che costituisce una preziosa banca dati sanitaria che si interfaccia con altri archivi (casellario centrale dei pensionati, cassetto previ-

denziale del cittadino, estratto contributivo, certificati di malattia, cure termali) in grado di fornire, per ciascun lavoratore, una serie preziosissima di informazioni sullo stato di salute correlato alla storia lavorativa.

Altro settore in grado di fornire una rilevante messe di dati epidemiologici è quello della malattia; con l'obbligo di trasmissione telematica dei certificati da parte del medico di medicina generale, ormai a regime, in pochi anni l'Istituto sarà in possesso di una notevole quantità di notizie sanitarie sui singoli lavoratori che potranno senza dubbio contribuire alla prevenzione ed alla tutela della salute.

Dal 2007, poi, e ancor più dal 1° gennaio 2010, l'INPS gestisce l'intero processo dell'invalidità civile, cecità civile, sordità civile, *handicap* e disabilità. Le relative istanze vengono presentate telematicamente all'Istituto ed abbinate al certificato medico introduttivo. Le commissioni mediche delle ASL, integrate da un medico dell'INPS, hanno a disposizione un programma informatizzato che consente di compilare *on-line* il verbale completo delle codifiche diagnostiche sia in riferimento alla tabella valutativa che ai codici nosologici internazionali (ICD). Purtroppo al momento non in tutte le realtà regionali e delle Aziende sanitarie locali viene utilizzato questo programma ufficiale, costringendo così i servizi sanitari dell'Istituto ad inserire i dati provenienti dal cartaceo ed a tramutarli in informazioni che danno luogo al verbale definitivo. Ed ecco che anche nel settore dell'invalidità civile e dell'*handicap*, che interessa tutti i cittadini di ogni età, verrà in breve a costituirsi un archivio nazionale ricco di informazioni sanitarie.

Ebbene, con questa ricca messe di informazioni sullo stato di salute dei cittadini e dei lavoratori, correlato, per questi ultimi, alle attività lavorative svolte, emerge chiaramente il contributo che l'INPS può fornire al tema della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. La medicina del lavoro, infatti, è quella disciplina che studia le patologie provocate dalla esposizione a fonti lavorative patogene al fine non solo della cura, ma soprattutto della prevenzione. È indubbio che il possesso di informazioni su una platea così estesa (anzi oramai totale con la tutela anche dei lavoratori del settore pubblico derivante dalla soppressione dell'INPDAP e dalla sua «incorporazione» nell'INPS) può costituire una fonte epidemiologica indispensabile alla causa della medicina del lavoro.

Un ruolo diretto nella prevenzione e cura dell'invalidità dei propri assicurati l'INPS lo esercita nel settore delle cure termali. L'Istituto, da sempre, non soltanto accerta lo stato di invalidità ed eroga le prestazioni di competenza, ma, attraverso la concessione di cicli di cure termali, esercita un'opera di prevenzione e cura dell'invalidità nell'ipotesi in cui quest'ultima sia attenuabile, correggibile, evitabile o ritardabile. La prevenzione, infatti, si esplica in quell'attività tesa ad evitare o ritardare l'insorgenza di uno stato invalidante, mentre la cura consiste in quell'attività finalizzata ad attenuarlo o eliminarlo. Le cure termali vengono discrezionalmente concesse dall'Istituto nelle malattie reumo-artropatiche e bronco-pneumopatiche. Il termalismo, tra l'altro, ha assunto autonoma dignità terapeutica con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, divenendo una prestazione erogata nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Le finalità del termalismo previdenziale gestito dall'INPS sono in definitiva le seguenti: a) diminuire gli episodi di incapacità lavorativa temporanea con risparmi sull'indennità di malattia; b) prevenire o ritardare l'evoluzione delle malattie croniche, con risparmi sulle prestazioni di invalidità; c) migliorare la funzionalità motoria e ritardare l'evoluzione di forme croniche in soggetti titolari di assegno di invalidità, con identico obiettivo.

Tracciato il panorama delle attività dell'INPS in quanto ente assicuratore di previdenza e gestore di assistenza, appare doveroso ricordare come l'Istituto abbia attuato, nei confronti dei propri dipendenti, le previsioni normative in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro culminate con il D.Lgs. 81/2008 (denominato anche «Testo unico in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro»), così come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 106 del 3 agosto 2009. Sono state individuate e nominate le figure previste dalla normativa a partire dal «datore di lavoro» (identificato con la figura dirigenziale); tra gli obblighi di natura generale individuati a carico del datore di lavoro, vi è la nomina del medico competente che deve essere messo nelle condizioni di svolgere correttamente le proprie attività, innanzitutto inviando i lavoratori a visita medica secondo le scadenze previste nel programma di sorveglianza sanitaria e poi custodendo la cartella sanitaria e di rischio in originale per almeno dieci anni nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 196/2003 in tema di tutela dei dati personali.

In tema di valutazione dei rischi presenti nel luogo di lavoro, nel sottolineare che è stata avviata la valutazione del rischio *stress* lavoro-correlato in tutte le strutture lavorative, il datore di lavoro redige il documento di valutazione dei rischi assumendosi l'onere di scriverlo nella maniera più efficace, senza dover seguire necessariamente un formato predefinito; in tal modo si evita che l'adempimento in parola venga considerato una mera formalità. Con questa impostazione si dà seguito ad una logica di pianificazione della gestione della sicurezza, tanto che viene anche autorizzata la tenuta del documento su supporto informatico; il documento è dunque il frutto di un'azione sinergica e condivisa da parte di tutti i soggetti della sicurezza.

*TOFANI.* Grazie, presidente Mastrapasqua. Chiedo all'onorevole Cesare Damiano, già Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di fare il proprio intervento. Grazie.

*DAMIANO.* Dinanzi alla lunga e inaccettabile teoria di incidenti e morti sul lavoro, abbiamo sentito forte, già nei primi mesi del governo Prodi, la responsabilità di un impegno concreto per contrastare efficacemente tale fenomeno, che non può essere considerato una fatalità, e garantire la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro.

Con questo intento abbiamo iniziato da subito al Ministero del lavoro le attività per la riforma normativa sulla sicurezza e avviato le iniziative per incrementare la vigilanza e i controlli. Occorreva, inoltre, creare una coscienza collettiva sensibile a questo tema e diffondere la cultura della legalità e della sicurezza sul lavoro, nella convinzione che sicurezza nei luoghi di lavoro, contrasto al lavoro irregolare e ripristino della legalità violata sono termini inscindibili e rappresentano una sfida essenziale per chi ha come obiettivo la valorizzazione del lavoro, dei suoi diritti, della sua funzione sociale, della centralità che la nostra Costituzione gli riconosce.

Nella Legge finanziaria per il 2007 abbiamo previsto, tra le altre cose, l'immissione di ulteriori 300 unità di personale ispettivo risultato idoneo al precedente concorso pubblico, l'incremento di 60 unità dell'organico del Comando Carabinieri del Servizio Ispettivo, l'estensione dell'obbligo di comunicare l'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno

antecedente al suo inizio. Oltre agli interventi straordinari nel settore dell'edilizia. Ad agosto del 2007 abbiamo emanato la legge delega n. 123 e ad aprile 2008, in piena crisi di governo, è stato approvato il decreto legislativo n. 81: un Testo unico che il Paese aspettava da trent'anni. Infatti, in precedenza, la legislazione sulla sicurezza sul lavoro era fatta di norme stratificate per 50 anni, alcune delle quali ormai obsolete, molte contraddittorie, altre assolutamente inefficaci. A quanti, con grande senso di responsabilità, collaboravano con me, consapevoli dell'importanza degli obiettivi che volevamo raggiungere, chiedevo di procedere nei lavori con ancora più celerità, perché non volevo che questa riforma restasse incompiuta, come era successo altre volte.

Credo che possiamo affermare di aver raggiunto un buon risultato, recependo le istanze del mondo del lavoro, ascoltando i moniti del Presidente della Repubblica, tenendo conto dell'importante lavoro fatto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni, assumendo un impegno nei confronti delle vittime e dei loro familiari, e di coloro che avevano subito infortuni. Abbiamo introdotto regole certe, efficaci e moderne, in sintonia con l'attuale organizzazione del lavoro e le tecnologie esistenti, con un'ampia condivisione istituzionale e delle parti sociali. Abbiamo ritenuto che fosse una conquista di civiltà avere una legislazione adeguata alla gravità del problema. Abbiamo scelto come architrave dell'intero impianto la prevenzione, che si fonda sul documento di valutazione dei rischi, ma che passa dall'informazione, dalla formazione, dalla qualificazione delle imprese. E abbiamo ritenuto altro elemento essenziale di riforma il fronte dei controlli, cercando di coordinare, sia a livello centrale che territoriale, le diverse attività per ottenere maggiore efficacia dell'azione pubblica ed evitare sovrapposizioni e dispersione di risorse.

A seguito di questi interventi legislativi adottati negli anni del governo Prodi l'Italia può vantare un corpo normativo all'avanguardia, in linea con le regolamentazioni europee e internazionali.

Tuttavia, al fine di permettere al nostro paese di proseguire nel percorso intrapreso rispetto alla garanzia della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, siamo convinti che occorre promuovere talune misure di ulteriore intervento, le quali tengano conto dell'esperienza degli anni successivi all'entrata in vigore del «Testo unico», delle

considerazioni svolte nella Relazione intermedia della Commissione di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, approvata il 17 gennaio 2012, e delle modifiche normative apportate negli anni scorsi dal governo Berlusconi.

Riteniamo che si debba proseguire in questo lavoro per contrastare il tributo di sangue e riteniamo che sia opportuno farlo seguendo tre direttrici: la prima è quella del completamento dell'attuazione del Testo unico, in molte parti non ancora realizzata; la seconda l'intervento sul decreto n. 106 del 2009, correttivo del Testo unico, che ha apportato alcune modifiche formali ed altre sostanziali; la terza è quella di alcune linee di intervento che innovino ulteriormente rispetto a quanto già prodotto.

Per quanto riguarda il completamento delle parti del decreto n. 81 non attuate, occorre in particolare definire la realizzazione del SINP (Sistema informativo nazionale per la prevenzione), strumento indispensabile per la condivisione dei dati relativi alla salute e sicurezza e alla vigilanza, pensato per realizzare una reale sinergia tra le Amministrazioni, evitare sovrapposizioni di interventi e garantire un utilizzo efficace delle risorse da destinare alla prevenzione di infortuni e malattie professionali e alla vigilanza. È da portare a termine anche la realizzazione del sistema delle qualificazioni delle imprese, essenziale strumento di prevenzione perché consente di selezionare quali imprese, in determinati settori, hanno i requisiti per operare, con riferimento ai criteri relativi alla salute e sicurezza sul lavoro.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale possiamo affermare che con la riforma del 2008 si sia disegnato un positivo quadro istituzionale, che fa capo al Ministero del lavoro e al Ministero della salute, che deve essere ulteriormente razionalizzato e su cui si può intervenire per trovare soluzioni di maggiore coordinamento, ma che è razionale, equilibrato ed efficace. Affinché tale quadro produca realmente gli effetti per cui è stato pensato è indispensabile ricostruire una *governance* adeguata, cioè recuperare la regia e la volontà politica che hanno permesso, durante gli anni del governo Prodi, di costruire quel clima e quel sistema di totale sinergia e collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali sia a livello centrale che periferico, non solo a livello normativo, ma anche operativo. Ciò potrà consentire di ottenere un migliore coordinamento, centrale e periferico, e la coesione degli indirizzi politici per rendere davvero coerenti ed omogenei in tutto il territorio nazionale gli strumenti e le strategie di assi-

stenza e di vigilanza e l'applicazione delle norme e degli *standard*, superando le grandi differenze tuttora presenti tra le diverse regioni.

Per quanto riguarda invece la cancellazione delle modifiche a nostro avviso peggiorative introdotte con il decreto n. 106 del 2009 i nodi essenziali sono l'apparato sanzionatorio e il documento di valutazione dei rischi. In merito alle sanzioni occorre ripristinare il principio, per noi essenziale, di una corrispondenza tra entità delle sanzioni e gravità del rischio e intervenire nella revisione dell'apparato sanzionatorio operata nel decreto n. 106 che, tranne che in unico caso, ha trasformato il documento di valutazione dei rischi in adempimento formale. Proprio riguardo il documento di valutazione dei rischi va sottolineato che l'Unione europea ha recentemente contestato le norme introdotte nel decreto n. 106, aprendo un procedimento d'infrazione, per presunta contrarietà alle previsioni della direttiva 89/391.

In merito infine ad ulteriori interventi di innovazione si può prevedere una delega per gli appalti, al fine di potenziare l'efficacia della normativa relativa all'affidamento dei lavori a terzi e di rendere la medesima omogenea tra appalti pubblici e privati. Se tale diversificazione ha le sue ragioni nel merito, è illogico che la regolamentazione complessiva si trovi in due provvedimenti molto diversi tra loro per logica e struttura. Occorrerà individuare una modalità unica di determinazione dei costi della sicurezza garantendo che i medesimi siano certi e non soggetti ad alcun ribasso. In tal modo potrebbe fornirsi una risposta alle osservazioni della già citata Relazione intermedia della Commissione d'inchiesta e permettere di avere una legislazione atta a eliminare le forme di abuso legate alle «gare a ribasso» rispetto ai costi del lavoro e delle misure di prevenzione e tutela.

Riteniamo inoltre che il contrasto agli infortuni e alle malattie professionali richieda adeguate politiche di sostegno nei riguardi dell'attività ispettiva ma anche delle attività promozionali della salute e sicurezza in ogni ambiente di lavoro. In relazione a tale ultimo aspetto, un pessimo segnale è dato dalla quasi totale assenza, a partire dall'anno 2012, di risorse di finanziamento delle attività promozionali previste espressamente dall'articolo 11 del decreto n. 81 dedicate, tra l'altro, alle piccole e medie imprese, alla formazione in materia di salute e sicurezza e alla salute e sicurezza nelle scuole, previste invece negli anni 2008, 2009 e 2010

Se è vero che i dati dal 2009 risultano confortanti e l'INAIL ci dice che nel 2011 ci sono stati 50.000 infortuni in meno sul lavoro, oltre ad un calo del 4,4 per cento dei casi mortali, sicuramente dovuti in parte anche alle conseguenze della crisi, è altrettanto vero che i numeri degli infortuni continuano ad essere inaccettabili, così come le quasi 3 morti sul lavoro al giorno testimoniano che quanto fatto non è ancora sufficiente.

Continuiamo a lavorare insieme, con la convinzione che, soprattutto in un periodo di crisi, la sicurezza sul lavoro deve rappresentare un investimento e non un costo.

*TOFANI.* Grazie, onorevole Damiano, per la sua presenza e per il suo intervento. Chiedo all'onorevole Maurizio Sacconi, già Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di poter svolgere il proprio intervento. Grazie.

*SACCONI.* Caro Presidente, care Colleghe, cari Colleghi, Signore e Signori, desidero in primo luogo ringraziare la Commissione per avere promosso questo evento di riflessione sulle politiche per la sicurezza nel lavoro e per essere stata sempre interlocutore esigente e collaborativo dei Governi nel processo di attuazione del relativo Testo unico.

Il carattere operativo di questo incontro mi induce ad utilizzare il tempo che cortesemente mi avete concesso per una breve ma sostanziale considerazione sui modi con cui conciliare due obiettivi tra loro non necessariamente confliggenti. Quello di una ancor più drastica riduzione delle malattie professionali e degli infortuni, soprattutto gravi e mortali. E quello di una riduzione degli oneri amministrativi connessi alla sicurezza che fonti istituzionali calcolano in circa 1,5 miliardi per i soli adempimenti generali (e quindi trasversali alle diverse tipologie di impresa) e in circa 3,5 miliardi per il complesso dei doveri formali cui sono tenuti i cantieri.

So bene essere questo un esercizio non agevole in un paese nel quale il confronto politico e sociale è parso spesso assumere l'equazione tra incremento degli adempimenti e delle sanzioni ed incremento della salute e della sicurezza nel lavoro. Eppure l'esperienza ci dice che le patologie si possono produrre anche in ambienti iperregolati e che, oltre una certa soglia, l'eccesso di adempimenti e di sanzioni può determinare attenzione ai soli profili formali e disattenzione a quelli sostanziali.



Premetto che la complessa realtà produttiva di beni come di servizi determina una esigenza di monitoraggio quale indispensabile ausilio alle politiche pubbliche per verificare in continuo, nei diversi segmenti merceologici, dimensionali, territoriali, lavorativi, quale sia la concreta evoluzione, o involuzione, dei livelli di effettiva sicurezza. E, con esse, l'efficacia delle azioni praticate. A questo proposito consentitemi di testimoniare quanto sia stata faticosa la implementazione del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), disposto dal Testo unico, nonostante la personale attenzione del Ministro, come possono testimoniare dirigenti e funzionari del Ministero, per tre anni e mezzo. È stata una vicenda per molti aspetti emblematica della complessità dei nostri processi decisionali. Ora, il nuovo Governo ha la possibilità di completare il relativo procedimento adeguando il provvedimento alle modifiche richieste dal Garante della *privacy* e dal Consiglio di Stato.

Vorrei poi, anche al fine di una vera maggiore sicurezza, richiamare la più generale esigenza e possibilità di sviluppare la caratteristica comunitaria della nostra impresa. Una direttrice resa praticabile dalle radici culturali della nostra società e dal carattere familiare, almeno nella fase iniziale d'impresa, del nostro capitalismo. L'impresa nasce comunitaria, ovvero segnata da una particolare condivisione di interessi e di valori di tutti coloro che in essa pure assumono diverse competenze e responsabilità. Ma anche quando l'impresa cresce, si apre al capitale di terzi, si managerializza, è possibile, come spesso già accade, che conservi la caratteristica calda di comunità di persone intensamente impegnate a condividere fatiche e risultati, a partire da quel bene primario che è la salute.

Ciò che alimenta la dimensione comunitaria è ovviamente il dialogo continuo, la effettiva cooperazione tra tutti gli attori, che anche quando si traduce in accordi li considera strumento per comportamenti sostanziali, buone pratiche sperimentali e reversibili piuttosto che fonte di rigidità formali. Nulla più della tensione ai concreti risultati può generare luoghi di lavoro sicuri. Ausilio di questo percorso possono essere la regolazione di sostegno alla contrattazione di prossimità, la cedevolezza di molte disposizioni formali rigide ed indifferenziate ad intese che le adattino alle diverse circostanze di lavoro, una attività ispettiva orientata primariamente alla funzione di consulenza e prioritariamente dedicata agli ambienti privi di istituti collaborativi tra le parti, una più significativa

applicazione del *bonus malus* ai premi assicurativi. Mi auguro che in questi termini siano quindi possibili obiettivi di semplificazione degli adempimenti in quanto sostituiti da modalità più duttili ed efficaci di impegno comunitario per la sicurezza in termini di prevenzione ed informazione. E non mi riferisco necessariamente alle esperienze di responsabilità sociale dell'impresa, perché troppo spesso queste si sono risolte in formalismi estetici e comunicazionali come nel caso di quell'ennesimo infortunio mortale in ambienti confinati determinato dalla assenza di una piena circolarità delle informazioni tra i diversi soggetti a contatto con sostanze tossiche in un contesto denso di richiami retorici alla sicurezza. Proprio quelle circostanze hanno evidenziato la necessità di ulteriori doveri comportamentali dei titolari delle attività in cui insistono ambienti confinati come ha disposto il provvedimento che ne è seguito.

Penso quindi, piuttosto, ad imprese nelle quali le parti collaborano stabilmente e sobriamente, producendo risultati insistiti nel tempo e meritando la fiducia del regolatore in termini di minori oneri amministrativi ed assicurativi.

Concorre alla insostenibilità degli oneri l'incertezza giurisprudenziale. Per questa ragione desidero esprimere una esplicita condivisione dell'ipotesi di una procura specializzata nella materia della salute e sicurezza nel lavoro in considerazione dei suoi contenuti altamente tecnici e della loro continua evoluzione.

Concludo con una considerazione sulla maggiore attenzione dovuta alle vittime degli infortuni e delle malattie professionali. L'integrazione in uno degli istituti dedicati alla sicurezza e lo sviluppo di una linea sussidiaria in favore di soggetti sociali rappresentativi ed esperti come l'ANMIL consente di rendere più effettiva la presa in carico della persona dall'evento negativo al reinserimento lavorativo, passando per il sostegno ai diritti risarcitori, per la cura e riabilitazione, per l'accesso continuo agli strumenti protesici più avanzati. E insisto sul reinserimento lavorativo perché vogliamo tutti costruire una società attiva, capace di offrire a tutti opportunità di inclusione nel mercato del lavoro, a partire da coloro che hanno ingiustamente acquisito una condizione di disabilità nella attività lavorativa; signor Presidente, sono convinto che le pressioni competitive e la fatica di crescere non determinano necessariamente minore attenzione alla sicurezza nel lavoro e alle sue sfortunate vittime. La grande crisi può

infatti produrre cambiamenti profondi nel nostro modo di vivere e di lavorare, ritrovando quel senso delle cose che fa riconoscere la centralità della persona ed il valore della vita.

*TOFANI.* Grazie, onorevole Sacconi, per le sue riflessioni su un tema così importante. Chiedo cortesemente adesso al signor Franco Bettoni, presidente dell'ANMIL, di poter svolgere il proprio intervento. Prego.

*BETTONI.* Onorevole Presidente, egregi Senatori, gentili partecipanti, prima di esprimermi la nostra opinione in questo breve intervento, voglio innanzitutto ringraziarLa, senatore Tofani, per la preziosa occasione che ci offre con una «lettura» a più voci del Rapporto della Commissione da Lei presieduta, che fa della giornata odierna un importante momento di valutazione e confronto, oltre che di ascolto reciproco, connotandolo come «Giornata di studio».

Ne abbiamo apprezzato la scelta dei partecipanti, la concentrazione dei tempi e, naturalmente, la pronta disponibilità del presidente Napolitano che conferisce all'evento ulteriore autorevolezza, ma anche quell'accento di concretezza d'animo, oltre che di intenti, che sempre riesce ad infondere con la sua presenza.

Ma soprattutto, vogliamo ringraziarLa per aver voluto ascoltare, in questa giornata, noi vittime del lavoro, involontari diretti testimoni di cosa vuol dire una «mancata prevenzione» per dimostrare quanto sia fondamentale nel lavoro rispettare la sicurezza.

L'ANMIL, che mi onora rappresentare qui tra voi, ha da tempo arricchito la sua vocazione rivendicativa – nata per ottenere migliori tutele e indennizzi per tutte le vittime del lavoro – con un'intensa attività di promozione della sicurezza in ambito lavorativo. Un tema che, del resto, rientra fra gli scopi qualificanti dello Statuto associativo fin dalle sue origini.

Siamo convinti, dalle nostre stesse cicatrici, che per prevenire ed evitare gli infortuni non bastano le leggi; non bastano gli investimenti e le iniziative nel perseguire imprenditori che sfruttano il lavoro nero, disattenti o anche colpevoli; non basta pretendere macchine sicure, protezioni dai rischi ben utilizzate.

Occorre promuovere una cultura del lavoro in sicurezza che, da strutturata ed imposta, diventi «istintiva» nella società, nel tessuto produttivo delle imprese, nella stessa compagine dei lavoratori.

Proprio per questo, accanto all'operatività sul campo, deve restare capillare e quotidiana l'opera di promozione, vorrei dire di «pubblicità», per far sapere, far conoscere, far partecipare tutti a questo processo evolutivo del nostro sistema-lavoro.

Una pubblicità che faccia conoscere le immagini, i racconti delle tragedie, anche piccole e familiari, di quei singoli che fanno parte degli oltre 780.000 infortunati l'anno, ma anche le storie di quegli invalidi o mutilati che ce la fanno, sopravvivono con orgoglio e dignità all'infortunio, insieme alle storie di chi non ce la fa.

Serve, poi, un miglioramento dell'informazione costruttiva al servizio della prevenzione. Un'informazione, cioè, che utilizzi a pieno le sequenze e le elaborazioni statistiche che solo l'INAIL è in grado di sviluppare, dati che tengano conto dei cassaintegrati i quali, seppur non esposti a rischio, sono però conteggiati nel denominatore della forza lavoro di riferimento.

Così, ancora, sollecitiamo l'avvio del sistema di denuncia degli infortuni con prognosi superiore ad un giorno che dovrebbe essere propeudeutico per discutere non solo di infortuni ma, prima ancora, di incidenti (quale che sia il numero di persone coinvolte) per impostare politiche di prevenzione che devono eliminare la causa, ovvero l'incidente, piuttosto che la sua conseguenza.

Dalla conoscenza delle cause il passo verso la formazione – oggi più che mai settore di punta dell'azione dell'ANMIL – è naturale e breve per mirare ad un duraturo miglioramento della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Stiamo dedicando attenzione e risorse da molti anni alla promozione di una cultura diffusa di attenzione che parta dal luogo naturale dove la cultura nasce, ovvero la scuola, offrendo ai giovani un approccio al tema della sicurezza con modalità assolutamente originali, attraverso il «Progetto SILOS», che ha riscosso vivi apprezzamenti per i risultati immediati e quale prototipo di percorso formativo pervasivo, persino dal Presidente della Repubblica.

Perché un dato ci è ormai chiaro: occorre lavorare su norme e

sanzioni che siano un efficace deterrente modulato sulle dimensioni e sulla cultura delle aziende, ma anche su un *target* di lavoratori sempre più variegato, affinché i lavoratori stessi diventino fruitori di prevenzione e formazione, consapevoli del loro diritto ad un luogo di lavoro sicuro.

E per questo, proprio nei giorni scorsi, abbiamo contribuito all'organizzazione di un evento di grande spessore culturale e scientifico finalizzato alla salvaguardia della salute dei lavoratori, di cui parlerà più tardi il professor Tosolin: si tratta del Protocollo B-BS, un metodo basato sul comportamento utilizzato nei luoghi di lavoro che, adottato da qualche decennio, ha prodotto risultati sorprendenti in numerose aziende.

Senza, dunque, abbassare la guardia sulle regole, sui controlli, sugli adempimenti delle aziende per valutare e rimuovere i rischi, non vogliamo nemmeno che si perda l'occasione di agire sul profondo dei comportamenti, quelli che, in definitiva, sono la causa principale del milione di incidenti che ogni anno puntualmente si ripropone.

Incidenti che – vale la pena sottolinearlo – non accadono in modo uniforme in tutte le aziende, ma sempre e solo in una percentuale molto ristretta di esse.

Su questo punto vorremmo saperne di più e contiamo di lavorarci di concerto con l'INAIL.

Il tempo a noi concesso sta per terminare e quindi voglio richiamare la vostra attenzione, un'ultima volta, sull'importanza di quanto sia urgente mettere in campo tutte le risorse per risparmiare ingiustificate tragedie ed evitabili drammi nei luoghi di lavoro, da subito.

Per questo, il 30 giugno, daremo voce e spazio all'appello della società civile, con cui marceremo ad Assisi per chiedere più sicurezza sul lavoro, nella speranza di una fattiva partecipazione di tutti i cittadini.

Molti di quelli che sono qui, oggi, ci hanno confermato che marceranno con noi, non per protestare o per partecipare ad eventi di cordoglio, ma semplicemente per dare il senso di una presenza mai rassegnata, una presenza non solo solidale con chi lavora, ma partecipe nel quotidiano, sul campo, consapevole delle difficoltà e dei problemi di chi lavora.

Vogliamo, insomma, scendere dall'albero e marciare, perché «la libertà», anche dal dolore sul lavoro, «non è star sopra un albero, ma è partecipazione», come scriveva un grande artista e poeta come Giorgio Gaber.

*TOFANI.* Grazie, presidente Bettoni, anche per l'impegno continuo che profondi in una associazione così importante e desidero farti un «in bocca al lupo» per la manifestazione che è stata organizzata dall'ANMIL sabato prossimo ad Assisi.

È adesso il turno del dottor Fabio Pontrandolfi, dirigente dell'area relazioni industriali e sicurezza affari sociali della Confindustria. Prego, dottore.

*PONTRANDOLFI.* La sicurezza sul lavoro è un tema sul quale nessuno può mai dire di aver fatto abbastanza, fintanto che non ci saranno più infortuni e malattie professionali: forse è utopia, ma nessuno può sottrarsi a questa sfida.

Il Presidente della Repubblica, in occasione della festa del lavoro del 1° maggio 2012, è tornato a riproporre con forza l'imperativo che nessuna esigenza, neppure quella ben comprensibile di un aumento della produttività, venga perseguita a scapito della sicurezza sul lavoro, della tutela dell'incolumità e della vita dei lavoratori.

In un messaggio che ha voluto inviare a Confindustria in occasione della cerimonia conclusiva del progetto «SIS - Sviluppo imprese in sicurezza» (un percorso di Confindustria tutta Italia per la diffusione della cultura della sicurezza tra gli imprenditori), ha poi sottolineato come le istituzioni, il mondo produttivo e le forze sociali siano più che mai chiamate ad assumere tutte le misure necessarie per assicurare il rispetto delle norme poste a garanzia della vita e dell'integrità fisica dei lavoratori. Ha poi evidenziato come la cultura della sicurezza sia segno tangibile di civiltà e di progresso sociale.

Per Confindustria, il lavoro non sicuro rappresenta una minaccia alla convivenza civile, contro la quale le istituzioni e l'intera società devono reagire per affermare il valore etico e politico della salute e sicurezza sul lavoro: la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è indice del livello di civiltà di un Paese ed insieme fattore di competitività e di sviluppo.

L'impegno del sistema di Confindustria è forte: nella costruzione di una cultura della sicurezza, nella lotta al lavoro nero, nella ricerca di soluzioni che favoriscano la crescita e la diffusione di modelli virtuosi, in cui si accompagnino crescita, sviluppo e sicurezza. Sosteniamo la matura-

zione sempre più forte della consapevolezza che la sicurezza non è un costo ma un investimento ed un valore competitivo. Stimoliamo la diffusione della cultura della sicurezza in tutta la società civile, a partire dai più piccoli, gli imprenditori e lavoratori di domani. Le interessanti e significative esperienze che abbiamo fatto con alcuni progetti ci stimolano a seguire su questa strada. Stiamo percorrendo una strada di confronto continuo con le aziende per comprendere le criticità ancora esistenti e individuare gli strumenti per superarle. Siamo convinti che ricerca e investimento in sicurezza siano fondamentali e restituiscano, moltiplicati, notevoli risultati. Il territorio e le categorie sono impegnati con iniziative a tutti i livelli, in collaborazione con il sindacato, per compiere continui passi in avanti verso il miglioramento condiviso delle condizioni di lavoro.

Confindustria è al fianco delle istituzioni per la legalità, nella lotta al lavoro nero, fonte di insicurezza e di morte. Abbiamo stipulato numerosi protocolli di legalità, condividiamo e collaboriamo alle iniziative di lotta al lavoro illegale. Siamo al fianco degli organi ispettivi quando – come nella recente iniziativa «Mattone sicuro» – attivano tutte le risorse (a partire dall’Arma dei Carabinieri) per la lotta al lavoro illegale (in questo caso, in edilizia). Combattiamo chi sul mercato fa concorrenza sleale, abbattendo i costi della sicurezza; aiutiamo le imprese a crescere e strutturarsi (ad esempio, con le reti d’impresa), anche per uscire da meccanismi che rischiano di avvicinarle all’illegalità.

Con specifico riferimento alla sicurezza, crediamo convintamente nella formazione, quale strumento formidabile di crescita e di prevenzione, per questo – in piena sintonia con Ministero del lavoro e sindacati – vogliamo tenere lontani i tantissimi soggetti che, privi dei necessari requisiti, tentano di sfruttare le imprese.

Crediamo nel sistema organizzato della sicurezza di matrice comunitaria, ma anche questo va gestito con responsabilità e non dev’essere corrotto da distorte forme di *business*: il modello di gestione è prima culturale che organizzativo, ed è già insito nel concetto di impresa, quale attività organizzata per la produzione di beni e di servizi. Anche qui, però, vanno combattuti i tentativi di sfruttamento, che propongono sistemi inutilmente costosi, tenendo presente che l’impresa è già un sistema organizzato, che le figure del sistema di gestione sono già presenti in azienda,

che il D.Lgs. 81/2008 già disegna un modello di gestione, che potrebbe essere utilmente gestito, se ci si crede, anche con risorse contenute, di sicuro proporzionate alle dimensioni dell'impresa.

Crediamo fortemente nella prevenzione, intesa come ricerca e aggiornamento continuo, per anticipare il rischio. Anche in questo caso, però, combattiamo con forza tutte le norme e le interpretazioni che introducono e sostengono forme più o meno palesi di responsabilità oggettiva, spesso per aggirare le difficoltà probatorie legate all'accertamento della eziologia professionale: il diritto penale e la Costituzione non ammettono questa forma di responsabilità.

Siamo convinti che la maturazione della cultura della sicurezza passi attraverso la responsabilizzazione di tutti i destinatari delle norme di sicurezza, con una piena e chiara distinzione di ruoli, competenze e responsabilità ma non possiamo accettare le interpretazioni secondo cui, anche qui in una logica inammissibile di responsabilità oggettiva, responsabile è sempre e solo il datore di lavoro. Anche in questo caso, va superato un approccio culturale contrario ai modelli organizzativi e di gestione, laddove tracciano con certezza i confini delle responsabilità individuali. Rileviamo i miglioramenti introdotti con l'attuale impianto normativo, ma siamo decisi nel chiedere il superamento delle numerose criticità ancora presenti.

Siamo rispettosi di tutte le decisioni della magistratura, anche quando non ci convincono. Siamo però fermi nel sottolineare che vanno rispettate da tutti e tutte, anche quelle che – soprattutto se provengono dalla Corte costituzionale – impongono letture costituzionalmente orientate (mi riferisco, in particolare, alla sentenza del 1996 con cui, proprio nella materia della sicurezza sul lavoro, la Corte costituzionale ha offerto la chiave di lettura delle c.d. norme aperte, e che legislatore, giurisprudenza e dottrina non hanno mai voluto recepire, da un lato, e rispettare, dall'altro).

Siamo convinti della bontà del meccanismo di lavoro che si è instaurato nella Commissione consultiva permanente, restiamo però convinti che essa debba operare per dare attuazione al Testo unico in modo completo, tenendo sempre presente, però, che i documenti devono essere improntati ai caratteri di semplicità, brevità e chiarezza.

Manca ancora molto perché il sistema normativo, interpretativo ed applicativo della sicurezza possa dirsi compiuto e coerente.



Le imprese attendevano dai processi di revisione della normativa un supporto a questo impegno, attraverso uno spostamento del baricentro del sistema prevenzionale dalla logica della mera repressione, insufficiente e spesso inutile e controproducente, alla logica della promozione e del sostegno, superando:

- la disorganicità del quadro legislativo;
- l'inadeguatezza e la complessità delle regole e delle misure di prevenzione;
- l'incongruenza del regime delle responsabilità;
- l'irragionevole ipertrofia dell'apparato sanzionatorio penale, attualmente esteso anche alla violazione di adempimenti meramente formali;
- l'assenza di codici di condotta e di «buone regole» idonei ad orientare, su base volontaria, l'azione prevenzionale delle imprese;
- la frammentazione delle competenze istituzionali, con conseguente sovrapposizione di interventi;
- il carente sostegno finanziario agli investimenti aziendali per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- l'insufficiente promozione della cultura della prevenzione;
- l'inadeguato riconoscimento e sostegno al ruolo degli organismi paritetici delle parti sociali.

Pertanto, a nostro giudizio, punti qualificanti di una politica legislativa orientata a rimuovere le carenze appena richiamate dovevano essere, tra l'altro:

- una chiara definizione dei precetti ed una semplificazione dei connessi adempimenti;
- l'introduzione di buone prassi a carattere volontario per una migliore attuazione delle norme ed un deciso incremento dei finanziamenti per sostenerle ed incentivarle;
- evitare che si creino situazioni di difformità normativa nel territorio nazionale;
- un forte coinvolgimento della bilateralità nelle politiche nazionali della salute e della sicurezza, con opportuno sostegno finanziario;
- l'introduzione di un sistema che:
  - valorizzi la prescrizione e la diffida quali strumenti da anteporre alla funzione meramente repressiva;

– adegui le sanzioni alla gravità ed al tipo di illecito ed alle responsabilità dei soggetti coinvolti, senza inutili inasprimenti.

Nel corso dell'*iter* legislativo che ha portato all'emanazione nel 2008 del decreto legislativo n. 81, Confindustria, insieme a tutte le organizzazioni di rappresentanza delle imprese, aveva evidenziato le rilevanti criticità presenti nello schema di provvedimento, poi tradotto nel Testo unico della sicurezza.

In quella occasione, avevamo criticato un testo sostanzialmente compilativo, non ispirato a prevalenti logiche di prevenzione, formazione ed informazione, consulenza, sostegno finanziario per la sicurezza ed il cui unico elemento di novità era costituito da un eccessivo inasprimento del sistema sanzionatorio, non rispettoso del criterio di proporzionalità.

Quattro le criticità fondamentali, sul piano generale: la mancanza di certezza del diritto, l'assenza di sostanziali semplificazioni, la carenza di sostegno per la prevenzione, formazione e informazione e la portata del sistema sanzionatorio.

Nel 2009, insieme a tutte le organizzazioni di rappresentanza delle imprese, abbiamo condiviso con le rappresentanze sindacali dei lavoratori – ad esclusione della CGIL – un documento di proposte di modifica del decreto legislativo n. 81/2008, incentrato sui temi della semplificazione.

Il decreto legislativo n. 106/2009, correttivo del D.Lgs. 81/2008, ha introdotto alcuni miglioramenti, molti dei quali proposti nel documento condiviso tra le parti sociali.

A quattro anni dall'approvazione del D.Lgs. 81/2008, l'incontro odierno consente di mettere in luce alcune criticità ancora esistenti in tema di tutela della salute e sicurezza e di formulare alcune proposte per attribuire alla normativa effettività ed efficacia.

Le criticità sono presenti, come rilevato anche dalla Commissione d'inchiesta, sul piano culturale, organizzativo, normativo, attuativo, applicativo ed interpretativo.

Non è ovviamente possibile ripercorrerle tutte in un breve intervento. È quindi opportuno sottolineare alcuni aspetti che riteniamo di particolare interesse, soffermandoci anche – nella concretezza da sempre opportunamente richiesta dalla Commissione – su esempi e proposte concrete, ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, che possiamo rinviare ad un auspicato dialogo con la Commissione.

*Lo statuto delle imprese (legge n. 180/2011) e la legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011)*

La legge n. 180/2011 ha introdotto alcune disposizioni fondamentali che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Tra questi, il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità, riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa.

Secondo la legge di stabilità (articolo 15), poi, gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie: l'introduzione o il mantenimento di requisiti, *standard*, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive. L'amministrazione deve dar conto delle circostanze eccezionali in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria.

Non vi è motivo per non applicare entrambe le previsioni al tema della sicurezza.

Nel 2007, la Commissione europea ha dato mandato ad un apposito Gruppo di lavoro di analizzare le ipotesi di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi. Tra i documenti approvati, ce n'è uno appositamente dedicato all'ambiente di lavoro del 28 maggio 2009. Si tratta di un documento che, partendo dalle medesime esigenze di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, giunge a conclusioni significative. Tra le altre cose, si afferma un principio generale – anch'esso coerente con la normativa sopra richiamata – che deve rappresentare l'approccio corretto del legislatore in questa materia: l'introduzione di una legislazione che consenta alle imprese di «identificare esattamente ciò che è richiesto loro e come esse possono realizzarlo nel modo migliore e più

efficace. «L'incertezza su cosa è realmente richiesto può avere due conseguenze negative: o l'inadempimento o un eccesso di adempimento»<sup>1</sup>.

Del resto, l'esigenza di conoscibilità è alla base del nostro ordinamento costituzionale ai fini della punibilità.

*Proposta:* l'incertezza del nostro sistema normativo e l'impostazione giurisprudenziale prevalente non appaiono coerenti con le esigenze appena rappresentate dal legislatore, occorre, quindi intervenire con decisione per assicurare il rispetto dei principi di legalità, con i suoi corollari di tassatività e determinatezza, superando l'attuale impostazione legata a (comode) norme di chiusura che non assicurano la conoscibilità *ex ante* di comportamenti che devono essere richiesti dall'ordinamento in modo preciso.

### *Cultura della sicurezza*

Uno dei profili di criticità attiene alla carenza di *cultura della sicurezza*, che riguarda tutti gli attori che agiscono nel campo della sicurezza, a partire dalle stesse imprese. Una normativa vissuta come una imposizione ed una onerosa burocrazia non costituisce certo un approccio corretto. Confindustria ha investito su questo aspetto, dedicando particolare attenzione nella diffusione tra gli imprenditori del messaggio che la sicurezza è fattore di competitività, investimento, crescita e sviluppo e dimostrando che i costi dell'insicurezza sono notevolmente più alti di quelli della sicurezza. Riteniamo, inoltre, che la sicurezza debba essere patrimonio anche dei più piccoli, già nelle scuole. A questo proposito, abbiamo attivato percorsi con il Museo del bambino e con alcuni progetti nelle scuole per sollecitare attenzione a questo tema.

Una recente ricerca del CENSIS-INAIL e Accredia ha confermato un dato noto ormai da molto tempo e da molti volutamente sottovalutato per non assegnare a ciascuno le proprie responsabilità: comportamenti e manovre non corrette rappresentano un costante fattore di rischio sul posto di lavoro per quasi l'80 per cento delle imprese. Ne è testimonianza il fatto che, a fronte dei circa 400 incidenti mortali avvenuti all'interno dell'azienda nel 2011 (i restanti casi – circa il 48 per cento – sono avvenuti su strada, a causa del rischio della circolazione), sulla strada si registrano 4.090 morti in incidenti stradali e oltre 8.000 morti nelle abitazioni (che uccidono il doppio di quelli stradali e dieci volte di più degli incidenti

sul posto di lavoro, secondo il rapporto «*Injuries in the European Union - Statistics summary 2003-2005*» ed il Ministero dei trasporti).

Occorre, dunque, intervenire sulla cultura comportamentale.

*Proposta:* istituire corsi di formazione alla sicurezza sin dalla scuola primaria e responsabilizzare tutte le figure distribuendo effettivamente le responsabilità, come già richiesto dal sistema definitorio e di obblighi e responsabilità indicati nel D.Lgs. 81/2008.

### *La semplificazione in funzione di certezza ed innalzamento dei livelli di tutela*

Sul piano normativo, occorre una forte azione di semplificazione, riducendo la complessità interpretativa ed applicativa degli adempimenti. Dobbiamo sempre tenere a mente, infatti, che il 95 per cento delle imprese non occupa oltre 10 dipendenti, per cui il principio della semplificazione è essenziale per una piena e completa attuazione della normativa.

La Commissione consultiva permanente svolge un ruolo importante ed ha elaborato numerosi documenti che, a dispetto di quanto ritenuto dai suoi detrattori, hanno contribuito ad innalzare sia la condivisione dei temi tra i diversi attori sia la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Molto apprezzato – nonostante alcune criticità di merito – il provvedimento sulla formazione: da una formazione «adeguata e sufficiente» – formula generica di cui è impossibile dimostrare l'adempimento – si è passati alla definizione di precisi itinerari formativi, che sostituiscono quel concetto indeterminato, prima rimesso (ancora una volta, *ex post*) alla valutazione giudiziale. In questo campo occorre, poi, arginare i fenomeni molto diffusi di soggetti che si improvvisano formatori ovvero che rappresentano alle imprese inesistenti obblighi formativi.

Anche il documento relativo alla valutazione dello *stress* lavoro-correlato, che ha opportunamente definito il percorso valutativo di un tema sfuggente e che rappresenta, per legge, il corretto approccio al tema, se non gestito razionalmente, si presta a strumentalizzazioni e ad interpretazioni ed applicazioni non corrette. Si tratta di un provvedimento che va ad integrare la legge, non è una semplice circolare ministeriale.

Particolare attenzione occorre prestare, al contrario, a provvedimenti che rischiano di introdurre obblighi incoerenti con la normativa.

È il caso della qualificazione delle imprese: pienamente condivisibile nelle sue finalità, lo strumento va reso coerente con le finalità del legislatore, che ha chiamato la Commissione consultiva ad individuare i settori nei quali ritiene opportuno introdurre il sistema di qualificazione, senza pretesa di estenderlo indistintamente a tutti gli appalti. Inoltre, la legge stabilisce espressamente che il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti. Ne fa, quindi uno strumento facoltativo.

Se, proprio in tema di appalti, si prevede che l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici venga verificata attraverso il possesso dei requisiti per la qualificazione (articolo 26), si rende obbligatorio uno strumento che, invece, la legge reputa facoltativo, con evidente contraddizione che va sanata.

*Proposta:* innalzare il livello di applicazione del D.Lgs. 81/2008 attraverso decise semplificazioni alla normativa.

Alcune ipotesi concrete di semplificazione, senza pretesa alcuna di esaustività:

1) Riconfermare la responsabilità colpevole e non oggettiva in materia penale distribuendo con chiarezza le differenti responsabilità tra i diversi attori della sicurezza (datore di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori) secondo i differenti obblighi individuati dalla normativa, anche in tema di appalto (oggi un improprio concetto di vigilanza attribuisce al datore di lavoro un posizione di responsabilità oggettiva anche rispetto ad altri soggetti, quali l'appaltatore, il fabbricante o il produttore dei beni).

2) Chiarire la misura l'obbligo del datore di lavoro, introducendo nell'ordinamento, per via normativa, il principio derivante dalla lettura costituzionalmente orientata data dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 312/1996 con riferimento a tutte le ipotesi di c.d. norme aperte (che introducono surrettizie forme di responsabilità oggettiva).

3) Abrogare l'articolo 40 del D.Lgs. 81/2008 (che prevede impropri ed onerosi adempimenti burocratici a carico del medico competente verso il servizio sanitario nazionale, attribuendogli un improprio ruolo pubblici-

stico ed imponendogli di elaborare un modello incomprensibile ed inutilmente oneroso).

4) Semplificare profondamente – senza abrogarla - la disciplina dei controlli di tossicodipendenza e consumo di alcool, in coerenza con la normativa specifica (D.P.R. 309/1990, articoli 124 e 125 e L. 125/2001) e precisare se il riferimento sia alla dipendenza o al mero consumo (sia per le droghe che per l'alcool) (articolo 41).

5) Semplificare profondamente l'attuale complessa procedura di controllo delle attrezzature (articolo 71, D.Lgs. 81/2008) equiparando i controlli dei privati abilitati a quelli dello Stato e lasciando al datore di lavoro la facoltà di scegliere il soggetto che più tempestivamente assicura il controllo.

6) Razionalizzare il sistema della formazione, prevedendo che tutte le ipotesi di formazione prevista da norme speciali integrino (per la parte corrispondente) la formazione specifica e non si sommino ad essa (così evitando inutili ed onerose duplicazioni)

7) In tema di formazione specifica per attrezzature pericolose, modificare l'Accordo del 22 febbraio 2012 eliminando i carrelli elevatori dalle attrezzature per le quali si chiede una formazione aggiuntiva: accomunare i muletti alle pompe di calcestruzzo ecc., appare eccessivo rispetto alla pericolosità effettiva dell'attrezzatura. Inoltre, molti degli argomenti di formazione previsti dall'Accordo sono una ripetizione di quanto previsto dalla formazione *ex* articolo 37, D.Lgs. 81/2008.

8) Abrogare l'articolo 302-*bis*, che contrasta con il principio della diffusione delle buone prassi e delle norme tecniche, in quanto ne trasforma l'adozione da volontaria a cogente (laddove consente all'ispettore di emettere una disposizione, il cui mancato rispetto è fonte di responsabilità penale).

9) Modificare la nozione di «salute», che non può essere, ai fini della sicurezza, il completo stato di benessere psicofisico, che – oltre ad essere inutilmente utopico – non può essere rimesso al datore di lavoro, ma all'intero apparato statale, nelle sue molteplici articolazioni ed è fonte di improprie interpretazioni.

10) Riguardo al richiamo agli organismi paritetici per la formazione (articolo 37, comma 12), rendere alternativo il riferimento al territorio o ai settori. Gli organismi sono infatti strutturati – *ex* articolo 51 del D.Lgs.

81/2008 – su base territoriale: è dunque incoerente il richiamo congiunto al territorio ed al settore. Del resto, lo stesso articolo 51, comma 4, fa salvi gli organismi settoriali esistenti.

11) Anche in coerenza con le esigenze di semplificazione introdotte dalla legge n. 180/2011 (articolo 13), modificare l'articolo 26 del D.Lgs. 81/2008 prevedendo che la verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici venga individuata o attraverso autocertificazione o, in alternativa, attraverso i seguenti criteri (in parte mutuati dal D.P.R. 177/2011): integrale applicazione delle vigenti disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria e misure di gestione delle emergenze; integrale e vincolante applicazione anche del comma 2 dell'articolo 21 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nel caso di imprese familiari e lavoratori autonomi; avvenuta effettuazione di attività di informazione e formazione di tutto il personale, ivi compreso il datore di lavoro e di addestramento di tutto il personale impiegato per l'appalto; rispetto delle vigenti previsioni, ove applicabili, in materia di documento unico di regolarità contributiva.

### *L'incertezza normativa*

La normativa non deve essere vissuta come burocrazia ed inutili adempimenti. Al di là del fenomeno culturale, qui sono due gli aspetti che vanno superati: l'incertezza del dato normativo e la semplificazione del sistema. Al primo aspetto assegniamo una valenza (anche culturale) decisiva e fondamentale. Abbiamo ben presente che la sicurezza è legata a doppio nodo con l'evoluzione scientifica, ed è giusto che sia così: le stesse imprese investono in ricerca e sviluppo, e sono esse stesse ad introdurre nel processo ideativo e costruttivo innovazioni che incrementano sicurezza e produttività. Finora, tuttavia, questo rapporto è stato inteso malamente: l'imprenditore gestisce un rischio, non l'incertezza. Fermo restando il primo – che è il cuore della sua attività e di cui si assume, nella prevedibilità e nella conseguente possibilità di scelta, la responsabilità – il secondo va assolutamente rifuggito.

Due recenti importanti sentenze di merito, relative a due casi eclatanti (Thyssen e Eternit), denunciano tutta l'incertezza del nostro sistema normativo.



Il progresso scientifico – in continua evoluzione – si fonda su acquisizioni progressive, su studi, dubbi e ipotesi che si evolvono gradualmente verso un panorama consolidato, scientificamente generalmente acquisito, conosciuto e diffuso.

Questo vale anche per gli investimenti e le scelte organizzative delle imprese: le imprese non modificano le proprie decisioni a fronte di una qualsiasi innovazione che, in ipotesi, lascia trasparire potenziali vantaggi e risparmi. Prima occorre una accurata verifica di sostenibilità, fattibilità e coerenza, attraverso il suo consolidamento, attendendo che da innovazione «incerta» si trasformi in qualcosa di «gestibile», sia pure con qualche rischio imprenditoriale, connaturato con la vita aziendale.

Occorre assicurare che l'impresa conosca *ex ante* i propri obblighi, non essendo ammissibile che il suo comportamento possa essere influenzato da semplici studi, non ancora consolidati e generalmente diffusi: il richiamo forte proviene dalla Corte costituzionale, ma è stato osteggiato, limitato, ritenuto errato. Anche questo è fonte di incertezza: non è possibile che una sentenza di portata fondamentale e chiarificatrice (una delle poche in materia di salute e sicurezza e su di un tema centrale, i principi di legalità e determinatezza della fattispecie penale) venga oscurata sol perché ha inteso dare una lettura costituzionalmente orientata del sistema normativo della sicurezza sul lavoro. Al contrario, essa va applicata e trasfusa nell'ordinamento.

L'esigenza di conoscenza *ex ante* postula la concretizzazione di un principio consolidato in giurisprudenza: il giudice non è il creatore della norma, ma il suo utilizzatore. I principi costituzionali di riserva di legge e di legalità impongono che sia il legislatore – e non l'interprete – a dover disegnare il precetto in termini di certezza e determinatezza. In dottrina si evidenzia, infatti, che i terreni della sicurezza sul lavoro e quello dell'attività medica (molto vicina ai criteri di gestione dei rischi nel mondo imprenditoriale) sono quelli propri della colpa specifica (cioè fondata su previsioni di dettaglio, propria dei rischi qualificati, che riguardano aree di attività sostanzialmente omogenee, in cui la ripetitività dei comportamenti, la rilevanza dei beni in gioco e l'affinarsi delle conoscenze consentono di proiettare una affidabile cornice normativa in direzione dei giudizi di prevedibilità ed evitabilità dell'evento) e non della colpa generica (propria delle situazioni più comuni, delle quotidiane situazioni di rischio).

L'approccio agli obblighi di sicurezza attraverso norme che configurano colpe generiche apre il campo a forme di responsabilità oggettiva o di posizione, che per Costituzione è inammissibile nel diritto penale.

Occorre, quindi, ricondurre il sistema normativo della sicurezza alla logica della colpa specifica, fondata su adempimenti specifici o su *standard*, e lasciare, comunque, all'imprenditore la possibilità di dimostrare di aver comunque adempiuto gli obblighi laddove non intenda seguire gli *standard*. Vanno, dunque, superate le numerose ipotesi di norme aperte e indeterminate che, attraverso il richiamo alla colpa generica, non assicurano la conoscenza *ex ante* dei contorni precisi del debito di sicurezza.

Troviamo inoltre non corretta se non addirittura incostituzionale la lettura di chi ritiene che la direttiva 391/89 assegni all'imprenditore una funzione di *lawmaking*: la nostra Costituzione assegna al solo legislatore (attraverso il principio di legalità) la definizione della pretesa punitiva, e non certo al destinatario della stessa. La posizione, del resto, è contraddetta dai fatti, dal momento che il D.Lgs. 81/2008 ha recepito tutta la normativa speciale degli anni '50 o espressamente nei 51 allegati o facendola espressamente salva.

Si verifica, nel nostro ordinamento in questa materia, proprio quello che la Corte costituzionale nel 1996 ha stigmatizzato nella normativa sul rumore: «*La tecnica legislativa, caratterizzata da una serie di prescrizioni puntuali e dettagliate, nelle quali i comportamenti che il datore di lavoro deve osservare ai diversi livelli di rumore sono minuziosamente descritti, è contraddetta e sopravanzata ... da una tecnica esattamente opposta: quella della previsione generale e di principio, anch'essa penalmente sanzionata, caratterizzata più dalla predeterminazione dei fini che il datore di lavoro deve raggiungere, che dalla individuazione dei comportamenti che egli è tenuto ad osservare, e suscettibile pertanto di ampliare la discrezionalità dell'interprete*».

Occorre poi ribadire l'esigenza di certezza anche laddove il dibattito scientifico sia in divenire: è, ad esempio, il caso dell'amianto, tema sul quale è necessario tenere alta l'attenzione e adottare misure efficaci. Si afferma tradizionalmente (ma non in modo univoco) che ne è nota la nocività sin dal 1900 e che, quindi, occorre adottare, già all'epoca, tutte le misure necessarie per evitare l'esposizione.

L'incertezza scientifica che connota le malattie professionali – e, in

particolare, il mesotelioma – ha indotto la Cassazione a disegnare nel 2010 le linee dell'indagine che il giudice deve compiere: verificare se presso la comunità scientifica sia sufficientemente radicata, su solide ed obiettive basi una legge scientifica in ordine all'effetto acceleratore della protrazione dell'esposizione dopo l'iniziazione del processo carcinogenetico. In caso affermativo, determinare se si sia in presenza di legge universale o solo probabilistica in senso statistico. Invece, nel caso in cui la generalizzazione esplicativa sia solo probabilistica occorrerà chiarire se l'effetto acceleratore si sia determinato nel caso concreto alla luce di definite e significative acquisizioni fattuali. Infine, per ciò che attiene alle condotte anteriori all'iniziazione [...] si dovrà appurare se, alla luce del sapere scientifico, possa essere dimostrata una sicura relazione condizionalistica rapportata all'innescamento del processo carcinogenetico.

La giurisprudenza di merito del 2010-2011, nel dare attuazione a queste precise indicazioni di metodo della Cassazione, conclude – assolvendo gli imprenditori – che oggi *«la scienza è in grado di individuare soltanto un rapporto causale tra l'aumento della dose di amianto respirata e l'incremento dell'incidenza della patologia nella popolazione di riferimento, ma non tra l'aumento della durata dell'esposizione e l'accelerazione della carcinogenesi»*. E ancora che *«per il mesotelioma non si è – allo stato dell'arte – in grado di sapere il rapporto che intercorre tra una maggiore esposizione e la riduzione della latenza e vi è certezza sulle basse dosi innescanti e la lunga latenza»*.

L'assoluzione deriva dalla fondamentale osservazione che, a fronte di un fenomeno di così vaste proporzioni anche a livello numerico oltre che sociale, si fronteggiano due fondamentali esigenze, entrambe di rango altissimo: da un lato quella sempre più forte – mano mano che è maturata sul punto la coscienza sociale di tutela del lavoratore all'interno dell'ambiente di lavoro – di proteggere anche nel processo le persone che a causa del loro lavoro si siano gravemente ammalate o, peggio, siano morte; dall'altro, quella non certo di minor peso di addivenire ad una pronuncia di penale responsabilità solo allorché l'imputato risulta colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio.

La sicurezza del lavoro costituisce certamente e giustamente un limite costituzionale all'autonomia dell'imprenditore, ma quando sul fondamento di tale limite si intende basare una fattispecie criminosa,

secondo la Corte costituzionale viene in considerazione l'indefettibile principio costituzionale di necessaria determinatezza delle previsioni della legge penale.

È evidente che l'incertezza oggi perdurante (in dottrina ed in giurisprudenza) non può legittimare pretese punitive relative a comportamenti che dovevano essere tenuti ipoteticamente decenni fa.

Inoltre questi comportamenti dovevano essere idonei a prevenire la malattia: non basta dire che avrebbero, in qualche modo, ritardato la sua insorgenza, soluzione troppo comoda rispetto alle esigenze del ragionevole dubbio.

Di sicuro, invece, l'incertezza può legittimare molti altri profili di intervento: indennitari, di ricerca, di cura. A questo proposito, va evidenziato l'approccio non corretto delle attuali previsioni e delle proposte di legge *in itinere* in tema di misure contro l'amianto. Il problema dell'amianto è di natura sociale e non coinvolge solo le imprese, in quanto l'amianto è ubiquitario, è stato di recente riscontrato in scuole, edifici pubblici, tubature, ambienti di vita. Occorre, quindi, un'azione che si fondi non sul contenzioso penale e civile ma che, al contrario, sia orientato a ciò che veramente serve: indennizzi rapidi a chi ha contratto le malattie, in una logica indennitaria e non risarcitoria (che assicura rapidità di erogazione e anticipazione del contenzioso), incentivazione della ricerca scientifica (che può assicurare, da un lato, strumenti per una più rapida diagnosi del problema e, dall'altro, può assicurare cure più efficaci), incremento delle possibilità di cura per i malati.

Oggi il contenzioso sconta, da un lato, la perdurante incertezza scientifica, pervenendo sempre più spesso ad assoluzione per l'impossibilità della prova (se non con artificiosi meccanismi probabilistici, pur di aggirarla difficoltà probatoria) e, dall'altro, evidenzia sempre più prepotentemente la responsabilità dello Stato, per non aver tempestivamente assolto ai propri obblighi di prevenzione (ed anzi per aver imposto l'uso dell'amianto fino al 1983, per vietarlo poi solo nel 1992). Del resto, se dal 1900 era a tutti nota la pericolosità dell'amianto, non poteva non esserlo *in primis* agli organi statali, che hanno il compito di garantire la salute pubblica.

Significative le pronunzie che chiamano in causa lo Stato o che non lo qualificano come responsabile civile ma come responsabile diretto.

*Proposta:* occorre superare le ipotesi di norme aperte individuando esclusivamente ipotesi di colpa specifica. Laddove si introducano, invece, norme di principio, occorre prevedere un doppio modello comportamentale che consenta alle aziende o di seguire degli *standard* (così lasciando presumere in modo assoluto la conformità alla legge) o, in alternativa, di seguire modalità adempitive differenti, restando gravate poi dell'onere di dimostrare il pieno rispetto della legge.

*Proposta:* istituire un fondo a favore delle persone affette da malattie derivanti dall'esposizione all'amianto che, in alternativa al contenzioso civile e penale ed alle altre forme risarcitorie, indennizzi rapidamente i malati. Il fondo deve servire soprattutto a finanziare la ricerca, le cure e lo smaltimento dell'amianto presente nei luoghi di vita e di lavoro.

### *Il modello organizzativo del D.Lgs. 81/2008 e l'articolo 30*

Il D.Lgs. 81/2008 configura un sistema di gestione: nelle definizioni distingue compiti e ruoli (datore di lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori, articolo 2), distribuisce gli obblighi di ciascuno (articolo 18 ss.), individua le rispettive sanzioni (articolo 55 ss.), sancisce cosa può essere attribuito mediante delega (articolo 16), individua le modalità di valutazione del rischio (articolo 38 ss.), prevede un sistema di vigilanza (articolo 16, articolo 18), disciplina le ipotesi di revisione della valutazione dei rischi (articolo 29).

D'altra parte, prevede la possibilità di adottare un modello *ex* D.Lgs. 231/2001. Questo modello (articolo 30), che risponde sostanzialmente alle medesime caratteristiche appena indicate in ordine al D.Lgs. 81/2008, consente di esonerare – alle condizioni previste dal D.Lgs. 231/2008 – la persona giuridica da responsabilità.

Alla base della logica dei modelli organizzativi, come evidenzia la relazione al D.Lgs. 231/2001, c'è il superamento della responsabilità oggettiva dell'imprenditore<sup>2</sup>.

Oltre a mutuare questa logica per tutta la materia della sicurezza (per contrastare la pericolosa deriva della responsabilità oggettiva) occorre applicare gli effetti esonerativi del modello alla responsabilità diretta del datore di lavoro, inteso come persona fisica: se vi è prova della adozione

del modello e della sua corretta attuazione, e quindi è dimostrato un corretto assetto organizzativo dell'impresa e lo svolgimento di adeguata attività di controllo e vigilanza, non si vede come possa residuare una responsabilità in capo alla persona fisica del datore di lavoro, come rileva la più recente giurisprudenza.

*Proposta:* prevedere che l'adozione e la corretta attuazione del modello organizzativo integrano il pieno rispetto degli obblighi di legge e di vigilanza da parte del datore di lavoro (ferme ovviamente le responsabilità di altri soggetti).

### *L'interpretazione applicativa*

Ancora sul piano normativo, occorre modificare approcci incoerenti che introducono inutili complessità interpretative. Si pensi alla essenziale nozione di «attrezzatura a norma». Nella recente Relazione della Commissione di gennaio si riporta la posizione sostenuta in una audizione dell'*ex* ISPESL secondo cui sarebbe possibile l'esistenza di attrezzature o macchine «*formalmente a norma ma non dotate di idonei dispositivi di sicurezza*». Affermazioni del genere mettono in luce lo stato critico del nostro sistema normativo. Delle due l'una: se la macchina è a norma, non può non essere sicura. Se, nonostante il rispetto della norma, non è sicura, vuol dire che la legge è sbagliata. A meno di attribuire a soggetti diversi dalla legge l'individuazione di cosa è sicuro e cosa non lo è. Poiché, tuttavia, la Costituzione assegna al legislatore la determinazione della pretesa punitiva, non è ammissibile pensare che una macchina sia a norma e, allo stesso tempo, non a norma. Tra il legislatore e l'interprete, quindi, non può che cedere il secondo.

*Proposta:* introdurre una presunzione assoluta di rispondenza a norma delle attrezzature e macchine dotate di marcatura CE.

### *Il sistema*

Le sinergie e le collaborazioni tra gli enti competenti in materia di sicurezza sono fondamentali. Al di là delle tante criticità evidenziate dalla Commissione, si vuol sottolineare in questa sede l'esperienza della incorporazione dell'ISPESL nell'INAIL.

Vista dall'esterno – in Commissione consultiva – e dall'interno –

Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL – la situazione vede un ente non integrato e che non intende confluire nell'INAIL, ma una struttura autonoma che continua a distinguersi – sul piano organizzativo e gestionale – dall'INAIL stesso. Questo è inammissibile. Il principio di autonomia della ricerca – che sembra costituire ostacolo insormontabile alla incorporazione – va rettammente inteso e non confuso né con la opportuna attività di orientamento della ricerca stessa (verso temi coerenti con l'attività dell'INAIL) né con la pretesa impropria di autonomia organizzativa (che deve, invece, rispondere a regole tecniche di bilancio e di organizzazione dell'INAIL).

L'attuale situazione vede una duplicazione di organi e direzioni (Direzione di supporto amministrativo alle attività dell'*ex* ISPESL, che deve confluire nelle direzioni esistenti competenti per il supporto amministrativo; unità territoriali che devono confluire, anche fisicamente, in quelle già esistenti dell'INAIL, sotto il coordinamento delle esistenti direzioni regionali dell'INAIL), invece di incorporare gli uffici in quelli esistenti, così razionalizzando le risorse e riducendo i costi.

La liberazione di risorse e la riduzione di spese che deriverebbero da questi atti semplici ed intuitivi (già indicati in due apposite delibere del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL) sarebbero in linea con l'obiettivo del legislatore del 2010, che intendeva evitare sovrapposizioni, razionalizzare l'organizzazione e ridurre le spese. L'assetto attuale, quindi, non sembra idoneo a conseguire la razionalizzazione ed i risparmi di spesa imposti dal legislatore.

Altro aspetto d'interesse riguarda, ancora una volta, l'INAIL.

L'Istituto è chiamato dalla legge a svolgere un ruolo di primo piano nella materia della sicurezza. Una delle modalità con le quali adempiere al proprio compito è l'utilizzo della leva finanziaria: le risorse che le aziende versano annualmente all'Istituto (poco meno di 9 miliardi di euro) generano un avanzo annuale di oltre 1,3 miliardi di euro. Occorre redistribuire queste risorse ad imprese e lavoratori, sotto forma di incentivi alla prevenzione (in misura molto maggiore di quanto stanziato attualmente) e di incremento di prestazioni.

Non è poi concepibile che l'Istituto, oltre a questo sistematico avanzo (che viene versato in tesoreria dello Stato senza alcuna redditività), abbia oltre 20 miliardi di euro depositati nella medesima tesoreria (sempre

a tasso zero), che dovrebbe invece investire per assicurare una redditività che garantisca le prestazioni future agli assicurati, garantendo un equilibrio attuariale.

Ancora in tema di rapporti tra enti, non sono stati ancora chiarite le competenze dell'INAIL in tema di cure sanitarie rispetto alle competenze istituzionali delle Regioni e del servizio sanitario nazionale: occorre prestare attenzione agli incrementi di spesa rispetto ai LEA e alla duplicazione di oneri a carico delle imprese (che già finanziano il SSN attraverso l'IRAP e non possono essere chiamate a pagare nuovamente per le stesse prestazioni attraverso i premi INAIL).

*Proposta:* effettuare una vera confluenza dell'ex ISPESL in INAIL superando l'attuale modello.

*Proposta:* consentire all'INAIL di effettuare redditi investimenti mobiliari ed immobiliari ed utilizzare gli avanzi annuali o per ridurre le tariffe ed incrementare le prestazioni agli infortunati o sul piano preventivo, finanziando – con procedure semplici ovvero incrementando fortemente la percentuale di oscillazione per prevenzione – le iniziative delle imprese in questa materia. Utilizzare le risorse per mirati piani di prevenzione, ad esempio con campagne mirate alla sostituzione di macchine ed attrezzature obsolete.

*Proposta:* definire chiaramente i contorni ed i limiti delle competenze INAIL in materia sanitaria.

### *Le competenze regionali*

La Commissione ha da tempo intrapreso un percorso di approfondimento in tutte le Regioni italiane volto a verificare come, a livello territoriale, si stia organizzando il sistema della prevenzione e della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nella seduta dello scorso 9 maggio, la Commissione ha evidenziato forti criticità, tali da introdurre un grave *vulnus* che compromette l'efficacia stessa delle azioni di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali. Per questa ragione, ha ritenuto opportuno valutare la riconduzione della competenza legislativa in materia allo Stato attraverso una apposita proposta di legge costituzionale.

Il giudizio e le preoccupazioni delle imprese in materia sono del



tutto coerenti con quanto rilevato dalla Commissione e portano alle medesime conclusioni in ordine alla riattribuzione allo Stato delle competenze in materia di sicurezza sul lavoro.

Le principali preoccupazioni delle imprese in merito alla complessità introdotta dalla riforma costituzionale del 2003 sono legate, da in lato, alle differenti disposizioni introdotte dalle singole Regioni in materia di sicurezza e, dall'altro, alla non uniforme applicazione ed interpretazione in fase di vigilanza della normativa nella varie parti del Paese. L'impresa che ha più sedi sul territorio non può essere chiamata a rispettare disposizioni (o interpretazioni) differenti da sede a sede; né le imprese possono essere chiamate a rispettare regole differenti a seconda della Regione nella quale stabiliscono il proprio insediamento produttivo.

Esempi concreti di temi che sono stati affrontati in modo difforme dalle Regioni riguardano l'applicazione della normativa sulla valutazione dello *stress* lavoro-correlato e la normativa sui controlli per la tossicodipendenza, argomenti per i quali – nonostante direttive centrali della stessa Conferenza Stato-Regioni – sono stati adottati atti di recepimento o atti di indirizzo applicativo differenti.

Si pensi ancora al tema degli accordi in tema di formazione tra Stato e Regioni del 21 dicembre 2011. Le numerose criticità contenute nell'accordo (di natura sostanziale e formale) hanno indotto il Ministero del lavoro a predisporre una circolare di chiarimento (nonostante le parti sociali avessero già evidenziato le criticità del testo). Le Regioni hanno preteso che la nota fosse tradotta in un ulteriore accordo Stato-Regioni, che, allo stato attuale, non è ancora stato concluso, lasciando oggi aperti notevoli dubbi interpretativi, che non consentono ancora una piena attuazione dell'accordo (nonostante la condivisa importanza fondamentale della formazione). È questo un evidente fattore di criticità, che la modifica dell'impianto costituzionale potrebbe risolvere.

Altro aspetto critico riguarda l'attività di vigilanza: da un lato, è necessario che le imprese abbiano un unico soggetto pubblico competente per i controlli e la vigilanza sull'applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro, dall'altro, occorre rivedere la portata dell'interpello (articolo 12, D.Lgs. 81/2008). Al pari di quanto avviene in materia di lavoro (D.Lgs. 124/2004), l'adeguamento alle indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti deve escludere l'applicazione delle relative sanzioni

penali, amministrative e civili. Ben differente – per espressa contrarietà delle Regioni – la portata dell’interpello in materia di sicurezza sul lavoro, dove le indicazioni fornite nelle risposte ai quesiti costituiscono criteri solamente interpretativi e direttivi per l’esercizio delle attività di vigilanza.

Occorre poi prevedere che la competenza a rispondere agli interPELLI sia affidata ad un organismo centrale dello Stato in chiave di uniformità di indirizzo.

*Proposta:* riattribuire la competenza in materia di sicurezza allo Stato, anche in collegamento con il sistema sanzionatorio penale, di sua esclusiva spettanza.

*Proposta:* rendere vincolanti gli indirizzi della Commissione per gli interPELLI in materia di sicurezza, equiparandone la portata a quella dell’interpello in materia di lavoro e attribuire la competenza a rispondere ai quesiti ad un organismo centrale dello Stato.

### *Conclusioni*

Per il sistema di Confindustria la sicurezza sul lavoro costituisce strumento di competitività e di crescita culturale delle imprese e del Paese.

Tre i passaggi essenziali che occorre ancora fare per una piena attuazione della normativa, così conseguendo risultati migliori nella lotta agli infortuni e le malattie professionali:

Adozione di comportamenti corretti e responsabili – attraverso formazione, informazione e addestramento – e responsabilizzazione di ciascuna figura professionale superando la attuale responsabilità oggettiva.

Individuazione precisa, o riferita a *standard* comportamentali, degli obblighi di legge e garanzia della loro conoscibilità *ex ante*, superando nettamente le norme aperte fondate sulla colpa generica che, per la impossibilità o difficoltà della prova, introducono la responsabilità oggettiva nel nostro sistema penale.

Uniformità di interpretazione ed applicazione della normativa al livello nazionale e comunitario e adozione di misure di finanziamento per interventi mirati al superamento delle principali cause di infortunio e malattia professionale (es. introduzione di ulteriori meccanismi per evitare

le cadute dall'alto, campagna di sostituzione dei mezzi obsoleti per prevenire gli incidenti in agricoltura, campagna di adeguamento del *layout* aziendale in ergonomia contro i disturbi muscolo-scheletrici).

*TOFANI.* Grazie, dottor Pontrandolfi. Adesso prende la parola come componente del Consiglio direttivo della Confapi il dottor Aldo Buratti. Prego.

*BURATTI.* Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, Signore e Signori rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche, del mondo produttivo e del lavoro, gentili ospiti tutti, buongiorno.

Innanzitutto desidero ringraziare la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, in particolare nella persona dell'onorevole Tofani, per aver coinvolto Confapi in una iniziativa di così grande rilievo istituzionale.

Inoltre, desidero portare a tutti voi i saluti e i ringraziamenti del Presidente di Confapi, Paolo Galassi che, trovandosi impossibilitato a partecipare, ha affidato a me la breve riflessione di oggi.

Confapi – lo ricordo – è la Confederazione nazionale della piccola e media industria privata, rappresenta 120.000 PMI, con oltre 2 milioni di addetti e la nostra presenza qui dimostra come quello della sicurezza sia uno dei temi più sentiti dal nostro sistema associativo. Un primo pensiero è rivolto alle vittime nei luoghi di lavoro e, in particolare oggi – a circa un mese dalla prima terribile scossa – penso al recente terremoto che ha interessato il nostro Paese. Un binomio quello delle calamità naturali e sicurezza nei luoghi di lavoro che fa tremare.

Oltre all'esprimere innanzitutto il mio cordoglio per la comunità emiliana tutta e la mia vicinanza agli imprenditori e ai lavoratori coinvolti, da imprenditore e come rappresentante di imprenditori – tralasciando gli aspetti di responsabilità specifica che competono ad altri ambiti – la mia riflessione si concentra oggi su quello che possiamo mettere in campo per rafforzare una cultura della sicurezza basata sul miglioramento della conoscenza e l'applicazione delle misure di prevenzione.

Ritengo infatti che molti passi avanti siano stati fatti. L'analisi dei dati infortunistici del 2011 conferma questo miglioramento, attestando la

riduzione degli infortuni negli ultimi anni. Si tratta di un segnale importante del percorso virtuoso che istituzioni, imprese e lavoratori e operatori del settore hanno intrapreso ormai da tempo.

A conferma di ciò riporto sinteticamente il quadro emerso dall'ultima indagine congiunturale svolta da Confapi lo scorso gennaio, a campione e rivolta alle PMI su scala nazionale, con l'intento di raccogliere utili indicazioni sia relativamente alla situazione economica sul secondo semestre del 2011, sia di indagare il grado di sensibilità dell'azienda sui temi della salute e sicurezza, il livello di adeguamento dei luoghi di lavoro, dei macchinari e delle attrezzature. Dall'analisi è emerso che quasi un'azienda su due, nonostante la crisi, ha effettuato investimenti per adeguarsi alle nuove normative in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. In particolare, le piccole e medie imprese hanno ampliato il potenziale della propria azienda con impianti, macchinari, attrezzature più all'avanguardia o acquistando nuove macchine per ufficio.

Confortanti sono anche i dati raccolti sul grado di sensibilità interno all'azienda. Circa 9 intervistati su 10 affermano che gli adempimenti obbligatori previsti dal decreto legislativo n. 81/08 (e successive modificazioni) sono rispettati dall'azienda. Infatti, vengono eletti e formati il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e gli addetti al pronto soccorso, viene nominato il medico competente e viene rispettato il relativo protocollo di sorveglianza sanitaria. Anche i luoghi di lavoro, le macchine e le attrezzature risultano essere adeguate e opportunamente verificate/manutenute nel tempo.

Il 94 per cento circa degli intervistati è convinto che vi sia una particolare sensibilità e attenzione al tema della sicurezza nei luoghi di lavoro e una percentuale poco più bassa degli stessi (il 90 per cento) ritiene di aver adeguatamente informato e formato i propri lavoratori a riguardo.

Continuare lungo la direzione tracciata è quindi il vero obiettivo da seguire.

Il rafforzamento della cultura della sicurezza, però, non deve essere perseguito sotto la «minaccia legislativa» di nuove norme, che spesso si traducono in un eccessivo carico di precauzione o inutile appesantimento burocratico. Le norme infatti esistono già.

In questo contesto, abbiamo particolarmente apprezzato la misura di

semplificazione dei controlli contenuta nella «Legge Semplificazione» di aprile, anche se ritengo debba essere ripensata l'esclusione di questa semplificazione per i controlli in materia di salute e sicurezza, apportata in sede di conversione. Ritengo infatti che i principi ispiratori a cui il futuro decreto dovrà attenersi possono essere considerati altrettanto applicabili e validi anche per gli aspetti di salute e sicurezza e non siano in contrasto con la nostra battaglia comune a perseguire la riduzione degli infortuni.

A mio avviso, si dovrebbe poi continuare con quella azione coordinata – come si sta peraltro già facendo – finalizzata a promuovere campagne informative e azioni complementari che orientino verso comportamenti sicuri e al contempo promuovano modelli organizzativi che indirizzino verso una maggiore sicurezza e tutela.

In tal senso vorrei soffermarmi sul contributo di Confapi per rafforzare e incentivare l'approccio culturale di cui ho parlato e quindi quali attività in concreto stiamo perseguendo.

La promozione della cultura della sicurezza in azienda come strumento di prevenzione è stata da sempre portata avanti dalla Confapi. Tra le azioni ormai consolidate ci sono le attività formative. Ciò è testimoniato anche dall'analisi dei dati rilevati dall'utilizzo del nostro fondo interprofessionale con CGIL, CISL e UIL (FAPI), in cui si è registrato un incremento del 30 per cento della presentazione dei piani formativi in materia di salute e sicurezza negli ultimi due bandi emanati, a conferma del notevole interesse al tema. La formazione dei lavoratori, oggi viene vista dalle PMI, oltre che come un obbligo, come una essenziale forma di prevenzione.

Inoltre, in qualità di nuovo Presidente della Fondazione IDI, organismo bilaterale nell'ambito delle intese con Federmanager, atto a promuovere la cultura imprenditoriale nelle PMI, non posso non citare l'incremento di specifiche azioni formative nei confronti degli imprenditori e i dirigenti d'azienda, figure cardine del sistema prevenzionale nell'impresa. A questo, si lega anche la formazione ai dirigenti che si sta sviluppando all'interno del Progetto «Dirigere in Sicurezza», volto alla realizzazione di modelli organizzativi *ex* articolo 30 del D.Lgs. 81/2008 per le PMI e alla conseguente formazione delle figure apicali. La finalità del progetto è evidentemente quella di promuovere a largo spettro la cultura della sicurezza e l'utilizzo di modelli organizzativi come strumenti

per accrescere i meccanismi di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che consentire agli imprenditori e ai dirigenti di avvalersi dei vantaggi connessi all'introduzione in azienda di tali modelli, sia in termini organizzativi che in termini di responsabilità.

Cito infine, nell'ambito della bilateralità con CGIL, CISL e UIL, il progetto «Sicurezza sui luoghi di lavoro e buone prassi» che si prefigge lo scopo di disseminare buone pratiche per permettere alle nostre realtà aziendali di conoscere e, pertanto, di crescere e sviluppare soluzioni operative utili, a partire dall'esperienza di altri.

Infine, ma non per minore importanza, è giusto segnalare che la Confapi ha deciso di rafforzare la strada della sicurezza, innovando l'idea di gestione d'impresa attraverso la normativa introdotta dal D.Lgs. 231/2001 che ha completamente cambiato l'approccio dell'azienda al tema della responsabilità. Da qui è nata l'esigenza di creare le Linee Guida Confapi nel 2010 per la responsabilità amministrativa d'impresa, linee guida che rappresentano soprattutto un'opportunità in termini di ottimizzazione dei processi aziendali.

Le Linee Guida Confapi, adatte e adattabili alle peculiarità delle PMI, costituiscono un utile strumento per tutte le piccole imprese associate, a cui viene riservato un *focus* specifico sulla sicurezza. Ciò al fine di offrire all'imprenditore oltre che una tutela, anche una opportunità di crescita, sia in termini di efficienza che di affidabilità delle procedure interne all'azienda, partendo da una valutazione della realtà aziendale, dalla mappatura delle aree di rischio e dei relativi protocolli da applicare per la prevenzione di tali situazioni, nonché l'istituzione dell'organismo di vigilanza dell'azienda ed infine l'adozione di un codice etico che delinea i comportamenti vietati e la disciplina sanzionatoria degli stessi.

A ciò si affianca la possibilità offerta dal D.Lgs. 81/2008 (così come novellato dal D.Lgs. 106/2009), in materia di supporto alle imprese da parte degli organismi paritetici. In ragione di tale strumento, le imprese potranno ricorrere all'ausilio della bilateralità per asseverare l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi, utili sia al conseguimento concreto dell'attività di prevenzione nelle aziende, oltre che ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.Lgs. 231/2001.

Concludo con l'auspicio che rafforzando il clima di collaborazione

già esistente tra istituzioni, imprese e sindacati e operatori del settore con iniziative come questa di oggi, si possa continuare a perseguire il miglioramento della gestione della sicurezza e la riduzione delle vittime nei luoghi di lavoro che è un dovere per noi tutti.

Grazie.

*TOFANI.* Grazie. Noi ringraziamo il dottor Buratti. Chiude questa prima parte della giornata il capogruppo del PD in Commissione infortuni, il senatore Vincenzo De Luca. Prego.

*DE LUCA.* Buongiorno. Questa «Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro» rappresenta, a mio avviso, una occasione importante per mantenere alta l'attenzione su un tema di grande attualità eppure sovente relegato ai margini dell'agenda dei partiti politici e del Governo.

La presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che più volte in questi ultimi anni ha sollecitato atti concreti su questo fronte, invitando, ultimamente, a riconoscere «come grande impegno comune quello della tutela dei valori primari, quali il lavoro e la persona, che la nostra Costituzione pone a fondamento della Repubblica», ci inorgolisce e ci spinge a proseguire nell'azione intrapresa.

Proprio seguendo la via indicata dal Capo dello Stato, nella convinzione che bisogna muoversi sulla strada della concretezza, con la terza relazione annuale e una risoluzione specifica – entrambe approvate all'unanimità – la Commissione parlamentare di inchiesta sulla sicurezza sul lavoro e sulle «morti bianche» del Senato ha chiesto al Governo impegni precisi per avviare una politica seria sulla tutela della salute dei lavoratori e della sicurezza sui luoghi di lavoro. A partire dalla necessità di emanare tutti i decreti attuativi del «Testo unico sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro» – il decreto legislativo n. 81 del 2008 –, provvedimento illuminato, tra gli ultimi dell'ultimo Governo Prodi, la cui attuazione, purtroppo, non è stata ancora completata.

Lo abbiamo chiesto a Berlusconi e al suo Esecutivo, oggi lo chiediamo a Monti e ai suoi Ministri: stante l'introduzione, sul piano normativo, della competenza concorrente tra Stato e Regioni in relazione alla tutela e sicurezza del lavoro, c'è bisogno di maggiore coordinamento tra

Ispettorato del Lavoro, INPS, ASL e associazioni di categoria per vigilare sul rispetto delle disposizioni normative, spesso ignorate nonostante l'operato, instancabile ma purtroppo insufficiente, delle forze dell'ordine e della magistratura. Per questo, tra le altre cose, abbiamo chiesto al Governo di garantire il pieno e regolare funzionamento dei Comitati regionali di coordinamento per quel che concerne il raccordo tra il livello decisionale statale e quello periferico negli indirizzi e nelle politiche di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali, rafforzando la sinergia tra i soggetti istituzionali statali e non statali, anche sul fronte dei controlli e della repressione delle infrazioni. Per quanto mi riguarda, credo che una possibile soluzione possa passare dalla costituzione di una Agenzia di coordinamento nazionale, che, non intaccando l'autonomia delle Regioni su tali questioni, possa potenziare prevenzione, controlli e repressione. Azioni – tutte e tre – quanto mai indispensabili sul fronte dei cantieri edili, nel quale si registrano il maggior numero di incidenti, spesso purtroppo mortali, e le infiltrazioni della criminalità organizzata.

Una situazione che, prima di tutto, va normata con provvedimenti specifici. In questa direzione si muove il disegno di legge che, da capogruppo del Partito Democratico nella Commissione di inchiesta su infortuni e «morti bianche», ho presentato il 28 febbraio scorso e il 13 aprile ho consegnato al Presidente Napolitano, intitolato «Nuove norme per la limitazione del ricorso ai ribassi elevati nelle gare pubbliche, a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori».

In cinque articoli il DDL, firmato da altri ventuno senatori di PD, IdV, Terzo Polo, PdL e Lega Nord, introduce alcuni correttivi nella disciplina vigente degli appalti pubblici per limitare il ricorso ai ribassi elevati, canale di infiltrazione privilegiato dalle mafie, che poi, per risparmiare, speculano sulla pelle dei lavoratori.

Nel testo si prevedono valutazioni e verifiche per scoraggiare comportamenti e individuare azioni illegali e disposizioni tese a garantire maggiormente il rispetto delle norme relative alla sicurezza sui cantieri. Per questo si dispongono tre interventi concreti: l'adozione di un regolamento per definire i requisiti di idoneità tecnica e professionale per gli imprenditori edili; l'aumento delle richieste di garanzie per le imprese che propongono ribassi superiori al 20 per cento e non possiedono certifica-



zioni di qualità e la modifica della disciplina dei piani di sicurezza, prevedendo, nel contratto, penali fino alla risoluzione del contratto ai danni dell'impresa che viola la legge in materia. Inoltre, nel DDL, particolare attenzione è riservata alla figura del coordinatore – soggetto terzo rispetto a chi appalta i lavori e all'impresa che li esegue – che deve dimostrare di possedere capacità ed esperienza in funzione alla complessità delle opere da realizzare – e, per incoraggiare le condotte virtuose, si prevedono incentivi per le imprese che tutelano la salute dei lavoratori.

Contributo, il mio – e mi auguro non resti il solo – che spero possa aiutare a far sentire maggiormente la presenza dello Stato su una emergenza – infortuni sul lavoro e «morti bianche» – insopportabile in un Paese civile, che va risolta con impegno costante e atti concreti. «Non si può morire di lavoro», ripetiamo ad ogni tragedia, inevitabilmente echeggiata da retoriche inutili e rituali. La verità è che in Italia, nel 2012, si muore ancora di lavoro. Ed è una verità inaccettabile. Grazie a tutti.

*TOFANI.* Grazie, senatore De Luca. Con l'intervento del senatore De Luca, come dicevamo, termina questa prima parte dei lavori della mattinata. C'è ora un periodo di quindici minuti di *break*, come si dice in queste circostanze. Riprenderemo alle ore 11. Grazie, Signori e Signore.

*(Il convegno si interrompe per una breve pausa.)*

*TOFANI.* Signor Presidente della Repubblica, desidero ringraziarLa a nome della Commissione che ho l'onore di presiedere per la Sua presenza oggi ai lavori di questo importante incontro, che abbiamo voluto svolgere non con una tradizionale formula di relazioni, ma in un confronto a più voci affinché l'intera giornata possa essere utilizzata per cogliere meglio alcuni elementi che ritengo essenziali per poter dare, mi auguro, un'ulteriore svolta decisiva al contrasto degli infortuni, delle morti sul lavoro, ma anche alla prevenzione delle malattie professionali. Con sommo piacere L'accogliamo, signor Presidente, perché il Suo impegno costante e ripetuto sul tema ha incoraggiato molto i lavori della Commissione e in qualche modo ha fatto nascere anche questa importante iniziativa, che riunisce molte personalità della ricerca, del mondo sociale, della magistratura e dell'università che si sono impegnate e si stanno impe-

gnando con la Commissione da molti anni per poter approfondire queste tematiche e dare soluzioni. Grazie; signor Presidente.

Desidero poi ringraziare il Presidente del Senato, senatore Schifani, perché ha voluto questa manifestazione. Ho avuto modo di parlare più volte con il presidente Schifani perché in qualche modo vi fosse anche un momento di riflessione sulle attività che la Commissione stessa in questi anni ha svolto e ha fatto. L'incontro di oggi credo rappresenti, inoltre, un momento di sintesi delle sensibilità che vi sono in questa Camera, che all'interno della Commissione non hanno mai creato problematiche nel senso di scontri o diversità e che non hanno mai esaltato aspetti di differenza. Viceversa la Commissione è stata ed è il luogo dell'analisi e della sintesi, signor presidente Schifani. La ringrazio e La invito a porgere il Suo saluto.

*SCHIFANI.* Autorità, Signore e Signori, sono particolarmente grato al collega Oreste Tofani, Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, per aver promosso una Giornata nazionale di studio dedicata al tema della salute e della sicurezza sul lavoro.

La realizzazione di un'iniziativa finalizzata al confronto tra gli attori coinvolti nel sistema di prevenzione e contrasto agli infortuni e alle malattie professionali testimonia, infatti, la capacità del Parlamento di essere parte attiva nei processi sociali emergenti.

Un Parlamento che continua ad operare quale sede privilegiata di rappresentanza degli interessi; ma che al contempo rivolge la propria attenzione all'analisi e monitoraggio dei fenomeni *in itinere*, realizzando quella funzione di stimolo e impulso alla definizione di soluzioni concrete che è prerogativa della politica.

Già in passato il Parlamento aveva promosso l'istituzione di commissioni di inchiesta o indagini conoscitive sul tema della sicurezza sul lavoro.

È la testimonianza della forte volontà di sapere affrontare da sempre un fenomeno sul quale non è possibile accendere i riflettori soltanto in occasione di eventi di cronaca che scuotono l'opinione pubblica, e meno ancora in una prospettiva pro-elettorale e «di parte».

La rilevanza del problema richiede alle istituzioni rappresentative

un'attenzione costante e un approccio condiviso da tutte le forze politiche.

Si spiega quindi perché sia particolarmente importante che nella XV e anche nella XVI legislatura, trascorsa la forte ondata emotiva legata all'incidente nelle acciaierie della ThyssenKrupp, il Senato abbia condiviso l'esigenza di istituire nuovamente la Commissione d'inchiesta.

Passando al quadro attuale, il fenomeno delle «morti bianche» ha indubbiamente registrato importanti progressi negli ultimi anni.

Secondo recenti dati INAIL, nel 2011 le morti bianche sono state 930, 40 in meno rispetto al 2010, e per il secondo anno consecutivo ci si è attestati sotto i mille decessi: un dato che è ancora obiettivamente non confortante, ancora meno se messo in correlazione alla sostanziale diminuzione del livello di occupazione.

Nel 2011 la media nazionale di decessi sul lavoro è stata di tre al giorno. Una percentuale che deve fare riflettere e spronarci a fare di più e meglio.

Anche gli infortuni sul lavoro hanno registrato una flessione del 6,4 per cento, sensibilmente superiore a quella dell'anno precedente, pari all'1,8 per cento.

Tuttavia, anche in questo campo, siamo in presenza di risultati non pienamente ottimistici.

In particolare, preoccupa la consapevolezza che oltre il 15 per cento delle vittime o lavorano senza un regolare contratto oppure risultano già collocati a riposo.

Il dato conferma, infatti, implicitamente che il vero problema è quello della cultura del lavoro.

Nella prospettiva della garanzia del diritto-dovere al lavoro richiamata dall'articolo 4 della Costituzione, è quindi necessario che il sistema Paese sappia creare condizioni idonee a consentire il superamento di quelle situazioni di irregolarità che sfavoriscono la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

È questo un cambiamento culturale che deve coinvolgere non solo i datori di lavoro, ma gli stessi dipendenti, nella consapevolezza che le leggi sulle condizioni giuridiche e materiali del lavoro non rappresentano mere formalità burocratiche, ma regole che garantiscono la dimensione imprescindibile di partecipazione dell'individuo alla vita collettiva.

A questo obiettivo contribuiscono senza dubbio iniziative come la

«Prima Marcia nazionale per la sicurezza sul lavoro» organizzata dall'ANMIL (Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro), che si terrà ad Assisi il prossimo 30 giugno e alla quale hanno già aderito più di 3.000 persone.

L'obiettivo del potenziamento del livello di sicurezza sui luoghi del lavoro impone, poi, una ulteriore riflessione.

Il diritto alla salute e sicurezza dei lavoratori presenta, infatti, una chiara vocazione giurisprudenziale: da sempre, il ruolo dei giudici è stato rilevante nella sanzione dei comportamenti dei datori di lavoro irrispettosi delle leggi vigenti.

Ne è conferma la recente sentenza del 14 febbraio scorso, del Tribunale di Torino sul processo Eternit, che ha riconosciuto la fondatezza delle accuse di disastro ambientale doloso e omissione volontaria delle cautele antinfortunistiche a carico dei vertici della multinazionale dell'amianto.

Questa dimensione giurisprudenziale del diritto, pur di fondamentale importanza, da sola però non basta.

L'esigenza di garantire forme di tutela generalizzate ci induce ancora una volta a rivolgerci al Parlamento come principale garante.

Da un lato, vorrei quindi sottolineare il rinnovato interesse dedicato al tema nel dibattito sulla delega finalizzata alla riforma del mercato del lavoro. Particolarmente significativa mi pare la scelta di inquadrare questa materia nell'ambito delle misure volte favorire il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, in una logica paritetica e concertata.

Dall'altro lato, il ruolo del Parlamento non si ferma all'esercizio della funzione legislativa.

Quella in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro è, infatti, una disciplina normativa molto puntuale e dettagliata, in larga percentuale derivata dall'Unione europea e comunque inserita in un contesto materialmente multilivello che coinvolge, anche per la fase attuativa, le autonomie territoriali.

Il problema principale che si impone anche al Parlamento, pertanto, non è tanto quello di introdurre nuove garanzie legislative, bensì quello di verificare l'effettività delle misure previste dalla legge.

Le morti, gli incidenti, sono dovuti in gran parte alla mancata applicazione della legislazione all'avanguardia che già esiste.

Sono tanti ancora oggi i lavoratori «in nero», i cantieri, le officine, che

operano in totale dispregio delle più elementari disposizioni di sicurezza.

La situazione complessiva è accentuata dalla crisi economica che stiamo attraversando.

Perché, facendo mie le parole del senatore Tofani, «Con la crisi, il rischio è che si faccia meno attenzione alla sicurezza, e la guardia va tenuta alta».

Secondo l'ISTAT, nel 2010 i lavoratori «invisibili», in nero, nell'industria erano due milioni, uomini e donne costretti a lavorare in condizioni inaccettabili.

Ed ancora, nella prima parte del 2012 la tendenza alla diminuzione degli incidenti con una calo percentuale di oltre il 6 per cento, è attribuibile, purtroppo alla diminuzione occupazionale.

Meno lavoro, meno incidenti non è tuttavia un'equazione che ci rassicura.

Noi vogliamo che ci sia più lavoro e nessun incidente.

Non dobbiamo consentire i tagli sui costi dell'infortunistica per ragioni di risparmio e per massimizzare i profitti.

È moralmente deprecabile approfittare del bisogno, della necessità di occupazione dei tanti lavoratori, disposti a rischiare la propria salute e la propria vita pur di percepire uno stipendio.

Le troppe tragedie, anche recenti, quella di Barletta, quella di Frosinone, quella ultima degli operai dell'Emilia schiacciati all'interno di capannoni non in linea con le normative antisismiche, ci impongono interventi di prevenzione sempre più attenti e rigorosi.

Nella dolorosa storia degli incidenti sul lavoro, molte morti bianche avvengono in piccoli laboratori, in officine clandestine non in regola con le leggi antinfortunistica; ma altre volte in imprese di grandi dimensioni alle quali certamente non mancano le disponibilità economiche, i mezzi, le conoscenze tecniche, scientifiche, giuridiche per consentire condizioni di lavoro sicure.

Ricordo ancora le parole del Presidente della Repubblica in occasione della Festa dei Lavoratori nel 2008, «Non si può continuare così, non ci si può rassegnare come ad una inevitabile fatalità...».

Nessuna Regione d'Italia può dirsi immune da questo problema.

Anche quelle considerate all'avanguardia e quelle più ricche.

Alla trascuratezza, alla inosservanza o non corretta osservanza di

tutte le normative di sicurezza; all'approssimazione, alla trasgressione ancora più odiosa se avviene per fini di profitto, vanno opposti fermezza e controlli sempre più attenti.

Occorre uno sforzo sempre maggiore di tutti, senza eccezioni.

La vita di ogni lavoratore, il diritto alla salute che significa operare in condizioni igienico sanitarie sicure e idonee, vanno tutelati sopra ogni cosa.

La Terza relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione Parlamentare di inchiesta del 17 gennaio 2012 indica con chiarezza le tre direttrici fondamentali da seguire: «la formazione/informazione dei lavoratori e delle imprese; i controlli sull'applicazione delle norme; il coordinamento fra tutti i soggetti sociali e istituzionali competenti».

La Commissione si propone di «accertare in modo preciso la dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare attenzione alle morti bianche, alle malattie, alle invalidità, all'assistenza alle famiglie delle vittime»; di «accertare l'entità della presenza dei minori italiani e di quelli provenienti dall'estero, con riguardo alla loro protezione e esposizione al rischio; le cause degli infortuni con particolare riferimento al lavoro nero, al sommerso, al doppio lavoro; il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'effettiva efficacia della normativa vigente; l'idoneità dei controlli da parte degli uffici addetti all'applicazione delle norme antinfortunistiche; l'incidenza dei costi degli infortuni sulla finanza pubblica; i nuovi strumenti legislativi da approntare, la congruità delle provvidenze previste dalla legge a favore dei lavoratori e dei loro familiari in caso di incidente».

Ruolo complesso e strategico perché le informazioni raccolte, le evidenze acquisite e le proposte elaborate nel campo della tutela dei valori della prevenzione, della tutela della salute e della salvaguardia della vita nei luoghi di lavoro contribuiranno certamente ad offrire risposte concrete e a delineare i percorsi di sicurezza per tutti i lavoratori.

Nella certezza che alla realizzazione di questo obiettivo concorrerà in modo determinante anche questa Giornata di studio, colgo l'occasione per ringraziare il Presidente Tofani e tutti i Senatori membri della Commissione per l'impegno profuso nello svolgimento di questa missione istituzionale.

*TOFANI.* Grazie a Lei, signor Presidente del Senato, anche per

quanto ha voluto comunicarci con il suo intervento oltre che indirizzo di salute.

Desidero ora passare la parola al Ministro della salute, professor Renato Balduzzi.

*BALDUZZI.* Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, signori Presidenti, Ministri ed Autorità tutte, sono davvero lieto di partecipare all'odierna giornata di studio e intendo, anzitutto, ringraziare la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro per il cortese invito. La Commissione ha svolto, e sta svolgendo, un prezioso lavoro, non solo di acquisizione e raccolta di dati, di monitoraggio sull'attuazione della normativa, di individuazione di criticità, di formulazione di proposte, di elaborazione di contributi ma, soprattutto, una importante attività «sul campo», lasciando le Aule parlamentari e recandosi, in concreto, sui diversi luoghi di lavoro, per raccogliere informazioni sulle circostanze di eventi specifici (in particolare gravi incidenti sul lavoro) o di situazioni di carattere generale concernenti i problemi e l'organizzazione del sistema di tutela della sicurezza sul lavoro in determinati ambiti produttivi o territoriali. Ciò ha consentito, come evidenziato nella Terza relazione intermedia sull'attività svolta, oltre alla testimonianza della doverosa attenzione e vicinanza delle istituzioni parlamentari nel caso di infortuni o di situazioni di difficoltà legate alla sicurezza dei lavoratori, di acquisire, direttamente dai soggetti istituzionali e sociali che con tali fenomeni quotidianamente si confrontano, dati, difficoltà e soluzioni concrete legate alla sicurezza del lavoro, la cui conoscenza al di fuori dei contesti territoriali o settoriali di riferimento sarebbe oltremodo difficile.

Perché è così importante che i soggetti istituzionali abbiano contezza su ciò che avviene, ogni giorno, sui luoghi di lavoro? Il luogo di lavoro – lo sappiamo – costituisce il crocevia fisico nel quale si incontrano due tra i diritti sociali disciplinati in Costituzione: il diritto alla salute ed il diritto al lavoro, a loro volta – soprattutto quest'ultimo – intimamente connessi al modello di sicurezza sociale di cui all'articolo 38 della Costituzione.

Vi sono, dunque, alcuni valori primari come quello del lavoro e della persona che necessitano – come Ella, signor Presidente della Repub-

blica, ha avuto occasione più volte di ribadire – di un particolare impegno comune per essere riconosciuti come tali, dal momento che essi sono posti a fondamento, dalla nostra Costituzione, della stessa Repubblica. E, sul luogo di lavoro, la dimensione indubbiamente personale di tali valori si fonde con la loro dimensione collettiva. Non a caso la salute, oltre a essere l'unico diritto a essere testualmente qualificato come «fondamentale» e a godere, espressamente, di quel supplemento di tutela, viene al tempo stesso considerato «interesse della collettività».

Ciò è tanto più significativo proprio negli ambienti in cui si espleta l'attività lavorativa: la dimensione individuale del diritto alla salute si fonde e si integra con la sua dimensione collettiva. Il singolo non è più l'unico punto di riferimento della tutela della salute sui luoghi di lavoro, considerato che gli stessi fattori di rischio sono condivisi tra tutti gli appartenenti alla medesima comunità lavorativa. L'interesse alla tutela della salute in quell'ambiente è, pertanto, interesse di tutti i lavoratori, a livello tanto di categoria che, in particolare, di formazioni sociali più limitate, intendendo per tali quei gruppi sottoposti a specifici fattori, ove la sottoposizione ad uno stesso rischio e l'inclusione in uno stesso ambiente conferisce omogeneità all'interesse alla tutela.

In questa prospettiva vanno inquadrati i molteplici interventi della legislazione ordinaria ai fini della del potenziamento dell'obbligazione di sicurezza e tutela della salute del lavoratore, attraverso la quale l'obbligazione di prevenzione a carico del datore di lavoro è stata ulteriormente sviluppata e dettagliata, ed allargata a tutti i soggetti comunque partecipi dell'attività produttiva, compresi gli stessi destinatari finali della tutela, i quali pure sono tenuti «a prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro», proprio alla luce della doppia dimensione, individuale e collettiva, del diritto alla salute.

Non solo, ma l'attività di prevenzione consente anche di compensare le eventuali difficoltà di tutela che, per ragioni intrinseche alla caratteristica stessa degli strumenti o per ragioni di tipo finanziario o per entrambe le ragioni, possano essere attribuite al sistema delle assicurazioni sociali e, in generale, agli strumenti di tipo restitutorio.

Infine, l'attività di prevenzione, attraverso la diminuzione dei fattori di rischio, può contribuire, e la circostanza – nell'attuale momento – ha la



sua importanza, alla riduzione della spesa, nella misura in cui diminuisca la possibilità di eventi dannosi sui luoghi di lavoro.

Ma la previsione (e la tutela) costituzionale rileva – proprio in relazione al *focus* di questa Giornata di studio – per il passaggio da un sistema di protezione sociale basato, essenzialmente, sulla tutela dalle malattie, come quello delineato, con diverse modalità, già dalla legislazione (speciale e codicistica) previgente, a un sistema incentrato sulla tutela della salute, dinamicamente intesa non solo come assenza di malattia o di infermità ma come «stato di completo benessere fisico, psichico e sociale», secondo la notissima definizione di cui all’atto costitutivo dell’OMS-WHO.

Da ciò, la rilevanza di tutta l’attività preventiva, sia quella strettamente sanitaria diretta a monitorare tempestivamente il possibile insorgere di fatti morbosi e a promuovere stili di vita e lavoro adeguati, sia quella extra-sanitaria connessa alla nozione di ambiente salubre.

Guardare alla persona come centro del sistema significa, peraltro, saperla leggere nel contesto in cui si trova, collocandola in una situazione dinamica di relazioni con le altre persone, ma anche con agenti biologici, chimici e fisici presenti nell’ambiente, e con le strutture presso le quali si esplica la sua attività. In tale prospettiva occorre, quindi, non solo pensare a singoli interventi che riguardano la singola persona, ma mirare, nella strategia complessiva, a far sì che tutto quanto circonda e, in certa misura, compenetra la persona, possa concorrere al suo benessere.

Questo significa saper collocare ogni singola azione in un contesto complessivo, rispetto al quale si definiscono gli obiettivi (scegliendo le priorità verso cui indirizzare le risorse in base a criteri dichiarati) e nel quale si mettono in atto le azioni adeguate.

La prevenzione collettiva prevede, dunque, interventi finalizzati ad affrontare problematiche sanitarie di rilievo, con interventi rivolti sia alla persona (*screening*, educazione sanitaria, ecc.), sia agli ambienti di lavoro, attraverso principalmente la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Da questo punto di vista, e per quanto attiene ai compiti assegnati al Ministero della salute, il bilancio che può essere tratto in riferimento al quadro programmatico disegnato dal «Patto per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro» – nel quale il «cittadino che lavora», quale portatore di

diritti (le prestazioni essenziali) e di doveri (partecipazione attiva ai programmi di prevenzione) costituisce il riferimento centrale – e dal Piano nazionale della prevenzione 2010-2012, appare ampiamente positivo rispetto alle attività sviluppate a livello centrale e a livello territoriale, per la prevenzione nei luoghi di lavoro e per il contrasto agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali.

In tutte le Regioni risultano costituiti i Comitati regionali di coordinamento, veri centri nevralgici, che assieme al costituito Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, completano la cabina di regia interistituzionale, che ha il compito in particolare di definire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di individuare i settori prioritari d'intervento, di pianificazione e realizzazione coordinata di interventi di prevenzione, da realizzare in maniera uniforme ed omogenea sul territorio nazionale. Il Comitato, raccogliendo opportunamente e dando seguito alle indicazioni provenienti dai Comitati regionali di coordinamento, ha licenziato un atto di indirizzo per l'anno 2012, che ha già acquisito il previsto parere della Commissione consultiva ed è al momento in via di trasmissione dal Ministero della salute alla Conferenza Stato-Regioni per essere oggetto di una formale intesa.

Tra i risultati raggiunti nell'ambito della prevenzione sul lavoro possono essere annoverati il pieno raggiungimento della copertura dei limiti fissati dai livelli essenziali di assistenza, l'attivazione e l'avvenuta realizzazione di iniziative di formazione uniformi per assicurare l'omogeneità degli interventi in ambito nazionale di prevenzione e vigilanza, a sostegno del Piano nazionale in agricoltura e del Piano nazionale in edilizia, approvati dal Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, lo sviluppo di sistemi di sorveglianza, basati sulle indagini svolte dagli operatori delle ASL, sugli infortuni mortali e sulle malattie professionali e sui lavoratori già esposti ad agenti cancerogeni.

Proprio con riferimento alle malattie professionali, come evidenziato anche dai lavori della Commissione d'inchiesta, emergono alcune criticità che impongono un rafforzamento dell'impegno di prevenzione e

di contrasto. Il cambiamento, avvenuto negli ultimi anni, dello scenario produttivo e dell'organizzazione del lavoro ha, infatti, comportato modifiche profonde anche del panorama delle malattie professionali che richiedono interventi per creare condizioni in grado di assicurare una migliore gestione della prevenzione e una giusta tutela previdenziale.

Ogni malattia la cui causa di insorgenza risulti dovuta ad una esposizione lavorativa rientra nella definizione di malattia professionale, nonostante la definizione di malattia professionale presenti diversi livelli di specificità a seconda dei diversi ambiti (preventivo, assicurativo, epidemiologico) di analisi. La legge prevede l'obbligo di denuncia all'INAIL delle malattie professionali nell'industria e nell'agricoltura, per le quali vige la presunzione legale dell'origine lavorativa, della silicosi ed asbestosi, delle malattie e delle lesioni legate alle radiazioni ionizzanti, nonché delle malattie (c.d. non tabellate) delle quali sia comunque possibile provarne l'origine lavorativa da parte del lavoratore che ne chiede il riconoscimento. Sussiste inoltre l'obbligo, a fini statistico-epidemiologici, di segnalazione da parte dei sanitari che facciano diagnosi delle malattie comprese negli elenchi di probabile/possibile origine lavorativa, ai fini dell'inserimento dei dati nel registro nazionale delle malattie causate dal lavoro o ad esso correlate, istituito presso l'INAIL.

Pur in presenza di tali obblighi di legge, i dati relativi al fenomeno delle malattie professionali restano in Italia fortemente sottostimati per vari motivi. Ne elencherò alcuni: le complessità e difficoltà procedurali; la bassa percentuale relativa dei riconoscimenti/indennizzi rispetto alle denunce presentate; i timori di possibile licenziamento per perdita dell'idoneità al lavoro; l'origine multifattoriale di diverse malattie denunciate, che rende particolarmente difficoltoso e complesso l'accertamento del nesso di causa/concausa lavorativa.

Il fenomeno non è solo italiano, se è vero come è vero che la Commissione europea ha evidenziato come la sottostima delle denunce e dei riconoscimenti delle malattie professionali riguardi l'intero ambito continentale.

La complessità del fenomeno condiziona anche l'emersione del fenomeno delle «malattie professionali perdute», quelle malattie, cioè, che ancora sfuggono alla rilevazione. Ed appare, allora, prioritario facilitare

anche questa emersione, attraverso – ed in questo il punto di vista del Ministero coincide perfettamente con quello espresso dalla Commissione d’inchiesta – il coinvolgimento non solo dei medici competenti e specialisti, ma anche di quelli di medicina generale e di base (migliorando il livello delle conoscenze relative alla identificazione e gestione delle malattie professionali) e promuovendo campagne di sensibilizzazione dei lavoratori.

Alle criticità che ho ricordato con riferimento alle malattie professionali se ne aggiungono altre, più generali e, per così dire, di «sistema»: lo scenario produttivo italiano è caratterizzato dall’essere costituito per grandissima parte da aziende di piccole e piccolissime dimensioni, molte di queste artigiane e fortemente frammentate sul territorio; le sue caratteristiche produttive e, quindi, occupazionali (per la presenza di regolazioni diverse del rapporto di lavoro, di lavoratori stranieri, ecc.), sono in continua evoluzione, con evidenti ricadute anche sulla capacità del sistema stesso di affrontare efficacemente le problematiche che da esse derivano, accentuate queste anche dalla difficoltà di far emergere in maniera adeguata le sacche di lavoro irregolare presenti in alcuni settori in maniera prevalente rispetto ad altri.

E, quindi, il miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori deve rispondere all’esigenza di operare in una logica, all’interno della quale siano individuate le priorità di intervento, realizzate con appropriate ed efficaci azioni di prevenzione ed assicurando il reale coinvolgimento di tutti gli attori del sistema e siano prodotte e diffuse adeguate e fruibili informazioni per migliorare la conoscenza e per indirizzare le scelte operative.

Il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in Italia appare, fortunatamente, in decrescita: ma la loro riduzione deve essere considerata – e mi sia consentito anche ora di usare le parole del signor Presidente della Repubblica – «una tappa» del percorso volto ad assicurare «la piena osservanza di tutte le norme a garanzia della salute e dell’integrità dei lavoratori», se è vero, come è vero, che gli infortuni sul lavoro e gli incidenti mortali costituiscono – uso ancora, signor Presidente, le Sue parole – un «fenomeno sempre inaccettabile». Il loro numero resta ancora troppo elevato per un Paese che voglia coniugare modernità e sostenibilità.

L'elemento confortante che può essere tratto da tale bilancio, che resta doloroso e drammatico per l'entità delle cifre, è rappresentato dal sostanziale cambiamento culturale che si intravede in maniera diffusa nel mondo produttivo, per cui alla flessione costante del numero di infortuni risulta corrispondere un accrescimento della diffusione della cultura della sicurezza, indubbiamente favorito ed orientato dall'evoluzione che si è avuta negli ultimi anni con il Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro, prima ricordato, e l'istituzione della Commissione consultiva permanente e del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro che, in raccordo con i Comitati regionali di coordinamento, assomma le potenzialità e le competenze necessarie per consentire una efficace funzione di indirizzo per la gestione dei rischi infortunistici in una visione di sistema globale della sicurezza dei luoghi di lavoro.

Certo, occorre intensificare ulteriormente gli sforzi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno. Il Ministero della salute sta operando in tal senso e sono sicuro che, in una più stretta sinergia con gli altri Ministeri, le Regioni, gli altri soggetti istituzionali, gli operatori del settore e, soprattutto, i lavoratori, questi obiettivi saranno più vicini.

*TOFANI.* Grazie, signor Ministro, grazie per la sua relazione. Desidero invitare il dottor Raffaele Guariniello a prendere la parola. Il dottor Guariniello è il sostituto procuratore della Repubblica di Torino. Prego, dottor Guariniello.

*GUARINIELLO.* In Italia, abbiamo in materia di sicurezza del lavoro leggi tra le più avanzate ed esigenti al mondo, e abbiamo una giurisprudenza della Cassazione particolarmente attenta e rigorosa.

Perché allora tanti infortuni sul lavoro e tante malattie professionali?

Una causa – non l'unica, ma determinante – è la carenza dei controlli: vuoi dei controlli affidati agli organi di vigilanza, vuoi dei controlli affidati alla magistratura.

Anzitutto, le carenze degli organi di vigilanza. Sarebbe necessario:  
– arricchire gli organici e ancor più la professionalità degli ispettori

– evitare che i dirigenti delle ASL indichino come obiettivo primario un numero elevato di sopralluoghi oggettivamente a discapito della loro qualità

– premiare, non punire, gli ispettori che si prodigano nelle attività di vigilanza

– scongiurare ogni confusione tra l'attività di vigilanza sulle aziende e una sostanziale attività di consulenza per le aziende

– evitare che l'ispettore preannunci le ispezioni

– garantire l'unitarietà dei comportamenti degli organi di vigilanza, e così scongiurare le attuali, inammissibili differenziazioni nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme non di rado riscontrabili tra zona e zona e tra settore e settore.

Ma anche carenze della magistratura. È un fatto che, in alcune aree del nostro Paese, i processi penali in materia proprio non si fanno, mentre in altre zone si fanno, ma spesso con una tale lentezza che prima di arrivare al verdetto finale della Corte di Cassazione si concludono con la prescrizione del reato.

La conseguenza è devastante. Si è diffuso nella sostanziale indifferenza di pur autorevoli istituzioni giudiziarie un senso d'impunità (in danno dei lavoratori e delle imprese virtuose), l'idea che le regole ci sono, ma che si possono violare senza incorrere in effettive responsabilità.

Lungi dal persistere in misure controproducenti quale quella della appartenenza a un gruppo specialistico per un periodo non superiore a dieci anni, è pressante un'esigenza: l'esigenza di costruire una nuova organizzazione giudiziaria nel settore dei reati attinenti alla sicurezza negli ambienti di lavoro, una procura della Repubblica altamente specializzata e con competenza estesa a tutto il territorio nazionale per le ipotesi di reato che appaiono di maggiore complessità, una procura della Repubblica non frenata da situazioni locali (un esempio è il *Pôle de la santé* istituito con eccezionale lungimiranza dall'articolo 706-2 del *Code de procédure pénale* francese).

Le tante procure della Repubblica istituite in Italia – spesso procure di piccole dimensioni – non sono in grado di fronteggiare ipotesi particolarmente complesse quali sono quelle che possono verificarsi nel settore della sicurezza del lavoro, e ciò per difetto di specializzazione nella materia e per mancanza di esperienze pregresse sul campo.

Una procura nazionale sarebbe in grado di:

- affrontare con indagini incisive e rapide le grandi tragedie che continuano a verificarsi nel nostro Paese

- svolgere azioni sistematiche e organiche di prevenzione in ordine ai problemi che maggiormente insidiano la sicurezza del lavoro in violazione delle norme vigenti penalmente sanzionate (un unico esempio, la sicurezza antisismica dei capannoni industriali e delle scuole)

- adottare metodologie di indagine realmente penetranti in luogo di quelle scarsamente efficaci tradizionalmente seguite dai pubblici ministeri e/o dagli ispettori

- andare in tutto il territorio nazionale, e non solo in provincia di Torino, alla ricerca dei tumori professionali che altrimenti si smarriscono negli archivi dei Comuni e degli Ospedali

- porre rimedio all'attuale, fuorviante frammentazione delle indagini su situazioni analoghe quando non identiche che si verificano in diversi luoghi del territorio nazionale, con risultati a volte sorprendentemente antitetici (in una zona, condanna; in un'altra zona, archiviazione)

- mettere fine all'attuale, larga disapplicazione del sistema di responsabilità amministrativa introdotto dal TUSL

- istituire un punto di riferimento unitario e autorevole per i molteplici organi di vigilanza non ancora adeguatamente coordinati (dalle ASL alle Direzioni territoriali del lavoro, dai Vigili del Fuoco ai servizi tecnici creati presso amministrazioni pubbliche quali le Forze Armate e le Forze di Polizia), e in tal modo arginare il deleterio fenomeno delle differenze interpretative ed applicative.

*TOFANI.* Desidero ringraziare il dottor Guariniello, con il quale questa Commissione ha avuto più volte l'opportunità di confrontarsi e la possibilità di approfondire situazioni e tematiche. Quindi la sua testimonianza oggi per noi è molto importante e molto preziosa.

Intanto il signor Presidente della Repubblica ci deve lasciare: lo ringraziamo per la presenza e gli auguriamo un ottimo lavoro.

Continuiamo i nostri lavori e chiediamo di intervenire al senatore Pasquale Giuliano, Presidente della Commissione lavoro del Senato della Repubblica.

*GIULIANO*. L'esame dei dati in materia di infortuni indica come il problema della sicurezza sul lavoro sia ancora di estrema gravità. Le variazioni delle cifre (che pure attestano, negli ultimi anni, una significativa tendenza al decremento degli infortuni) sono infatti ancora poco rilevanti rispetto all'entità complessiva del fenomeno e alla molteplicità delle questioni che sorgono nella concreta attuazione della disciplina.

Si può ricordare che gli infortuni denunciati all'INAIL nel 2010 ammontano a 775.669, di cui 973 mortali. Tali dati confermano il processo di riduzione progressiva degli eventi (e anche degli infortuni mortali), processo che ha contraddistinto l'intero decennio scorso, ma costituiscono ancora valori assoluti di grave rilevanza.

In merito al profilo della legislazione, negli ultimi anni si sono succeduti diversi interventi normativi in materia di sicurezza sul lavoro, in correlazione con lo sviluppo delle riflessioni e delle analisi in materia e con la crescita della consapevolezza della rilevanza sociale ed umana del problema. In particolare, il decreto legislativo n. 81 del 2008 – insieme con le novelle ad esso introdotte negli anni successivi – ha posto un riordino complessivo della normativa.

Si è così cercato di delineare un quadro chiaro ed organico della disciplina – la quale, com'è noto, era precedentemente costituita da una stratificazione di diversi complessi normativi –, operando, al contempo, notevoli innovazioni in materia, ai fini di completare il processo di revisione della disciplina di settore.

In via di estrema sintesi, si può rilevare che le modifiche sostanziali così adottate concernono alcuni profili dell'impianto precedentemente definito con il decreto legislativo n. 626 del 1994, anche se molte componenti fondamentali di quest'ultimo disegno restano immutate – tra queste ultime si possono ricordare: il coordinamento, a livello nazionale e territoriale, dei soggetti competenti per la prevenzione e la vigilanza in materia di sicurezza; la procedura di valutazione dei rischi da parte del datore di lavoro; il servizio aziendale di prevenzione e protezione; le figure del medico competente aziendale e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; il regime di sorveglianza sanitaria per i lavoratori che svolgono determinate mansioni; la formazione, in materia di sicurezza, dei lavoratori, dei rappresentanti dei lavoratori, dei responsabili e degli addetti del servizio aziendale di prevenzione e protezione; gli obblighi di coopera-



zione e coordinamento (in materia di sicurezza) a carico del datore, in caso di affidamento di lavori, all'interno dell'azienda, mediante contratto di appalto o di opera; il riconoscimento del ruolo degli organismi paritetici –.

Gran parte delle modifiche di tale impianto sono state intese a promuovere la prevenzione ed il coordinamento. E attualmente, a valle di questo processo di revisione legislativa, esse appaiono come tematiche fondamentali, su cui occorre concentrare l'attenzione, ai fini della piena attuazione della normativa e del conseguimento, in concreto, di più elevati livelli di tutela dei lavoratori.

In merito, si può rilevare, in primo luogo, che alcuni provvedimenti secondari contemplati dalla normativa ancora devono essere adottati – benché molti risultino in corso avanzato d'istruttoria presso le sedi competenti – e che permane il rischio di un'applicazione non uniforme della disciplina nelle varie Regioni. A queste ultime, com'è noto, sono attribuite non solo la competenza legislativa concorrente in materia, ma anche importanti funzioni di programmazione e di coordinamento sul territorio. La Commissione d'inchiesta del Senato ha riscontrato (come osservato nella sua ultima relazione) «molti ritardi e lacune al riguardo» e che «molte Regioni non stanno operando come dovrebbero». In particolare, i Comitati regionali di coordinamento – ai quali è affidato il coordinamento sul territorio di tutte le strutture pubbliche competenti, ivi comprese quelle di natura statale, e la programmazione delle attività di vigilanza – sono stati costituiti in tutte le Regioni (e Province autonome), ma non in tutti i casi essi svolgono già un ruolo sostanziale, di reale coordinamento nonché di raccordo tra gli organismi centrali e periferici preposti alla prevenzione ed al contrasto degli infortuni e delle malattie professionali.

Riguardo alla programmazione delle attività di vigilanza, è opportuno ricordare anche una novella introdotta nella corrente legislatura, secondo cui gli organi possono tener conto (ai fini della programmazione delle attività di vigilanza) della circostanza che un'azienda sia stata oggetto di un accertamento positivo – da parte degli organismi paritetici – circa l'adozione e l'efficace attuazione dei cosiddetti modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

In merito, occorre sottolineare come sia le sinergie derivanti dal coordinamento e dalla programmazione sia l'adozione di criteri di priorità

nei controlli sono intesi anche a sopperire alle carenze di organico o di risorse finanziarie, carenze che spesso presentano le amministrazioni pubbliche competenti nel settore della sicurezza.

Riguardo al versante della prevenzione, si deve rilevare che le misure di finanziamento nazionale previste dalla disciplina legislativa vengono, di anno in anno, pienamente attuate e che il problema maggiore – relativamente a tali istituti – è rappresentato dal limitato volume di risorse finanziarie che, fino ad ora, è stato possibile stanziare, da parte del legislatore oppure da parte delle pubbliche amministrazioni (come l'INAIL) nell'ambito delle proprie disponibilità.

Si ricorda, in particolare, come novità prevista dal citato decreto legislativo n. 81 del 2008, che alcuni finanziamenti (operati a partire dal 2009) sono diretti ad inserire gli insegnamenti relativi alla salute e sicurezza sul lavoro all'interno delle attività degli istituti scolastici, universitari e di formazione professionale.

Riguardo ai finanziamenti dei progetti delle imprese – i quali possono concernere investimenti per l'ammodernamento degli impianti e delle attrezzature, la formazione, la sperimentazione di soluzioni innovative e di strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese –, si deve sottolineare che a tale attività di promozione, in larga parte gestita dall'INAIL, è corrisposto un numero di domande, da parte delle imprese, nettamente superiore rispetto alle disponibilità finanziarie; ciò ha impedito a molte imprese di accedere ai finanziamenti, ma testimonia, d'altro canto, la validità delle tipologie di aiuti ed anche una crescita della consapevolezza (in seno alle aziende) dell'esigenza di un elevamento dei livelli della sicurezza.

Venendo ad un tema di cui si sta occupando anche la Commissione da me presieduta<sup>3</sup>, una specifica attenzione deve essere rivolta al problema degli infortuni domestici, problema riguardante sia i lavoratori retribuiti (come i collaboratori familiari) sia le attività non retribuite.

Riguardo a queste ultime, appare opportuna, in primo luogo, una revisione della disciplina, con riferimento sia all'ambito dei soggetti tutelati sia al livello delle prestazioni assicurative in caso di infortunio.

Occorrerebbe inoltre promuovere – come già si sta facendo in alcune Regioni – l'informazione e la formazione alla sicurezza negli

ambienti domestici – sicurezza che concerne, naturalmente, non solo le persone la cui attività prevalente sia quella domestica non retribuita, ma tutti i cittadini –; si potrebbe altresì ricorrere a campagne in favore della messa a norma degli impianti e a meccanismi pubblici di incentivo alla rottamazione degli oggetti vetusti.

Tali interventi costituiscono senza dubbio parte integrante di una strategia – della quale beneficerebbero anche le imprese – intesa a garantire un livello di prevenzione di base per tutti gli ambienti di vita.

*TOFANI.* Grazie, presidente Giuliano, grazie per le riflessioni e per l'intervento. Può intervenire ora il professor Massimo De Felice, commissario straordinario dell'INAIL.

*DE FELICE.* Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, signor Ministro, Onorevoli Senatori e Deputati, Autorità, Signore e Signori.

Ringrazio il Presidente Tofani per l'invito a intervenire in questa giornata di studio. Ho già mostrato a lui l'apprezzamento per l'attività che la «Commissione d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro» ha svolto, e per i modi: le cronache e i commenti sui sopralluoghi, riportati della Terza Relazione, sono stati per me preziosa lettura.

Il prossimo 10 luglio verrà presentato il Rapporto annuale 2011 dell'INAIL, e delineati gli andamenti quantitativi degli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali. Credo possa essere interessante, in questa sede, anticipare alcuni dati sugli infortuni mortali e accennare al problema del miglioramento degli schemi statistici di analisi.

Richiamerò poi la situazione di alcuni temi su cui l'INAIL è impegnato, tutti connessi al problema della sicurezza, e sollecitati dal Testo unico del 2008: 1) il Sistema informativo per la prevenzione (SINP); 2) i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale; 3) le verifiche periodiche; 4) l'operazione incentivi.

L'elenco dei temi è ben noto, ma puntualizzarne lo stato può essere utile.

### *Anticipazioni sui dati*

Faremo riferimento agli infortuni «denunciati», che nel caso di infortuni mortali sono un accettabile criterio di rilevazione (per avere precisa informazione dovremmo considerare gli «accertati»).

I dati sugli infortuni mortali denunciati all'INAIL nel 2011 sono provvisori, per effetto dei criteri di definizione statistica (e quindi di rilevazione: l'infortunio è definito mortale se il decesso avviene entro 180 giorni dalla data dell'infortunio). La base statistica potrà essere «chiusa» alla fine di giugno; e – per i tempi di elaborazione e verifica – i dati saranno definitivi con l'aggiornamento del 31 ottobre. Le valutazioni si basano perciò su stime e sul confronto tra stime (relative al 2011) e dati definitivi (degli anni precedenti).

Per il 2011 sono stati stimati 920 incidenti mortali con una diminuzione del 5,4 per cento rispetto al dato definitivo del 2010 (già ridotto del 7,5 per cento rispetto al 2009, quando gli incidenti furono 1.053).

Per avere indicazioni utili alla valutazione delle politiche della sicurezza è interessante l'analisi di dettaglio:

gli incidenti «in ambiente di lavoro» sono 450: con una sostanziale stabilità rispetto al 2010 (-0,4 per cento) ove si era registrata una variazione di -4 per cento rispetto al 2009;

gli incidenti avvenuti «in strada» (in occasione di lavoro) sono 230: con una riduzione del 21,2 per cento rispetto al 2010, che già riduceva del 5,1 per cento il dato del 2009;

gli incidenti «*in itinere*» sono 240, in aumento del 4,8 per cento sul 2010, quindi con un riassorbimento della riduzione del 16,4 per cento che si era registrata rispetto al 2009.

La diminuzione del 5,4 per cento subita dal numero totale degli incidenti mortali ha la effettiva determinante nella componente «in strada»: non può quindi tranquillizzare sulla sicurezza degli ambienti di lavoro.

Deve anche essere considerato che i numeri assoluti degli infortuni e i loro andamenti storici non sono – da soli – informazione adeguata per trarre indicazioni sugli esiti delle politiche della sicurezza. Dovrebbero essere analizzati raggruppandoli per «classe di rischio» e rapportati a un indicatore del «periodo di esposizione al rischio», rilevato per classe. Un'analisi adeguata dovrebbe considerare il periodo di esposizione al

rischio misurato dalle «ore lavorate», come d'altra parte definito dalla norma UNI (la 7249, sulle «statistiche degli infortuni sul lavoro»). Alcune di queste considerazioni verranno sviluppate nella presentazione del Rapporto.

### *1) Il Sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)*

Il Testo unico del 2008 ha istituito il SINP: una sorta di bussola per le politiche di prevenzione. La gestione tecnica della banca dati è prescritto venga affidata all'INAIL. L'Istituto sta mettendo a punto le procedure per ricevere le comunicazioni dai datori di lavoro (comunicazione infortunio superiore ad un giorno, comunicazione nominativo RLS) che arricchiranno le informazioni già presenti nei sistemi degli altri soggetti che partecipano al SINP.

La Conferenza Stato-Regioni, a dicembre dello scorso anno, si è espressa favorevolmente sullo schema di decreto che ne disciplinerà il funzionamento. In attesa dell'operatività concreta del SINP, l'Istituto è già in grado di rispondere alle prime esigenze informative in particolare per i nuovi fruitori previsti dal Testo unico: il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento dell'attività di vigilanza, la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro e i Comitati regionali di coordinamento. Si tratta di informazioni relative al quadro produttivo ed occupazionale, al quadro dei rischi (anche in un'ottica di genere), al quadro di salute e sicurezza con l'andamento degli infortuni e delle malattie professionali, in tutti i casi attraverso tavole nazionali e territoriali.

### *2) I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale*

L'INAIL ha definito una procedura telematica per consentire ai datori di lavoro di adempiere da subito all'obbligo – introdotto dal Testo unico del 2008 – di comunicazione dei nominativi dei rappresentanti dei lavoratori della sicurezza ed oggi dispone dell'elenco completo di questi nominativi.

La procedura è stata impostata in modo tale da poter essere compatibile anche con gli sviluppi derivanti dall'attivazione delle comunicazioni

relative ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale, che saranno operative non appena emanate le disposizioni attuative previste dal Testo unico.

Le disposizioni vigenti non attribuiscono all'INAIL compiti specifici, se non quello di trasferimento delle informazioni al SINP, circa l'utilizzo delle informazioni relative alle comunicazioni dei nominativi, sia di quelli già disponibili sia di quelli che saranno disponibili.

Di recente il Ministero del lavoro ha costituito un apposito tavolo tecnico di confronto con le parti sociali per la soluzione di questo problema, avvertito in particolare dalle organizzazioni sindacali.

### *3) Le verifiche periodiche*

In tema di prevenzione un'altra novità importante introdotta dal Testo unico è rappresentata dall'obbligo per il datore di lavoro di sottoporre alcune attrezzature di lavoro a verifiche periodiche, volte a valutare l'effettivo stato di conservazione e di efficienza ai fini di sicurezza.

L'INAIL ha la responsabilità di effettuare la prima delle verifiche periodiche e può delegare parte dell'attività di verifica a soggetti privati abilitati. Allo stato, ne sono stati abilitati 37 su tutto il territorio nazionale.

La normativa – che ha inserito nuove tipologie di attrezzature, estremamente diffuse nelle aziende, da sottoporre a verifica – è entrata in vigore lo scorso 24 maggio.

L'INAIL ha approntato una nuova procedura informatica in grado di poter gestire e razionalizzare gli adempimenti dei datori di lavoro, operativa già da un mese. Tutte le prestazioni saranno esposte sul canale telematico di «Punto Cliente» dell'INAIL gradualmente nel corso del 2012, così da semplificare e rendere più efficace l'interazione con gli utenti finali.

L'Istituto, inoltre, si sta anche adoperando per la creazione e il mantenimento di una base dati informativa, di livello nazionale, che tenga traccia di tutti gli impianti ed attrezzature soggette a controllo, unitamente a tutte le verifiche da chiunque operate sugli stessi.

### *4) L'operazione incentivi*

Sul versante della prevenzione l'iniziativa di maggior spessore che ha visto impegnato l'Istituto, principalmente a favore delle micro e delle

piccole aziende, è senz'altro quella relativa agli «incentivi alle imprese». Si tratta di interventi di sostegno economico, divenuti ormai strutturali grazie al Testo unico, a progetti di investimenti «in sicurezza» presentati dalle aziende, finalizzati al miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Con il bando 2011, com'è noto, sono stati messi a disposizione delle aziende italiane altri 205 milioni di euro, che si andranno ad aggiungere ai 45 effettivamente erogati lo scorso anno.

Al termine della prima fase, il numero dei partecipanti che hanno presentato progetti ha superato quota 25.000. Da domani, per tre giorni, secondo un calendario per gruppi di Regioni, saranno attivi gli sportelli telematici per l'invio del codice identificativo attribuito alle domande di incentivo inserite dalle imprese entro il 7 marzo scorso. L'assegnazione dei contributi avverrà sulla base del criterio cronologico di arrivo al sistema informativo.

Delle risorse che saranno stanziare con il bando 2012, circa 225 milioni di euro, il 35 per cento – secondo quanto stabilito dal Consiglio dei Ministri nel decreto sviluppo recentemente approvato – sarà devoluto alla ricostruzione dei capannoni industriali e alla messa in sicurezza degli impianti danneggiati dal terremoto che ha colpito l'Emilia e le altre province della Lombardia e del Veneto.

Grazie.

*TOFANI.* Grazie a Lei, professor De Felice. Desidero invitare l'onorevole Angelo Michele Iorio, Vice presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Prego, onorevole Iorio.

*IORIO.* Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente del Senato, Onorevoli Deputati e Senatori, Autorità tutte.

Desidero, prima di tutto portare il saluto del presidente Vasco Errani che – a causa dei molteplici impegni che, nel suo ruolo di Commissario straordinario per la ricostruzione, lo trattengono in Emilia-Romagna – non può oggi essere qui presente, come avrebbe voluto.

E desidero ringraziare, a nome della Conferenza delle Regioni, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul

lavoro, e in particolare il suo Presidente, senatore Oreste Tofani, per questa importante giornata di studio e di approfondimento.

In questa sede voglio fare solo poche annotazioni, anche perché lascerò agli atti un ampio documento approvato nel corso di una recente Conferenza delle Regioni dove sono riportati i dati, le osservazioni sui progressi realizzati, le sottolineature sulle criticità ancora esistenti e le proposte per fronteggiare ancora meglio il cosiddetto fenomeno delle «morti bianche».

Poche riflessioni per dire, prima di tutto, che non possiamo e non dobbiamo ridurre il tema della prevenzione dei rischi e della sicurezza nei luoghi di lavoro ad una mera questione di competenze. Ci dobbiamo invece interrogare tutti, ad ogni livello, su cosa dobbiamo fare – di più o meglio – per diffondere la «cultura della prevenzione».

Certo scontiamo decenni di ritardi e disattenzioni amministrative, certo abbiamo di fronte un dissesto idrogeologico di enormi dimensioni, certo abbiamo applicato in ritardo (rispetto ad altri Paesi sviluppati) e non in maniera uniforme sul territorio il rispetto di criteri antisismici per l'edilizia residenziale, per le strutture industriali e per gli edifici pubblici, ma non per questo possiamo arrenderci! Possiamo e dobbiamo andare avanti.

Non possiamo però perdere tempo in polemiche strumentali sull'attribuzione delle competenze. Qui c'è in ballo la sicurezza del lavoro: la salute e la vita dei lavoratori.

Ad esempio quando parliamo di criteri antisismici, non possiamo pensare che questo sia il problema di una Regione o di un Comune: si tratta evidentemente di una questione che coinvolge l'intero sistema Paese. È una emergenza dell'Italia. E allora ci si deve interrogare non più sul «livello della competenza», come se questo potesse poi circoscrivere l'ampiezza o la profondità di ciò che accade e come se questo conseguentemente potesse poi permettere di circoscriverne la responsabilità. Dobbiamo smettere di pensare che ciò che riguarda un Comune non abbia valenza per la Regione e ciò che coinvolge una Regione non riguardi lo Stato: è una logica sbagliata.

Far fronte in modo efficace ai rischi del lavoro significa impegnarsi per sviluppare una cultura della prevenzione che attraversa trasversalmente le istituzioni, i sindacati, le organizzazioni che rappresentano le imprese, il mondo della scuola, il volontariato. Partendo dai livelli più



vicini al cittadino, per salire poi più in alto quando un singolo comune non ce la fa o non ha i mezzi, quando un'associazione territoriale imprenditoriale ha bisogno di un livello superiore, quando l'attività di una Regione ha la necessità di inquadrarsi in una strategia di sistema, ha bisogno di ritrovarsi e riconoscersi in una comunità nazionale, in uno Stato.

Serve quindi una «partecipazione reale», fatta di persone e di azioni concrete che vanno stimolate, cercate, supportate, ma non certo imposte dall'alto.

Le leggi ci sono! E sono buone leggi. È sul loro funzionamento che dobbiamo piuttosto interrogarci, ma su questo tema tornerò al termine di questo mio intervento.

Se ci interroghiamo in modo pragmatico e senza pregiudizi sulle esigenze della partecipazione – cioè, per essere molto concreti, su quello che può fare una scuola o un'associazione di cittadini, una fabbrica o un sindacato, un imprenditore o un dopolavoro – ebbene allora non possiamo pensare ad un approccio verticistico o centralista. Saranno dunque le istituzioni del territorio che, in prima battuta, dovranno sostenere questi sforzi.

C'è una «parola chiave» su cui concentrare la nostra attenzione, in questa sede e in futuro: coordinamento.

Abbiamo avviato un'azione incisiva in questi anni. A partire dalla fase di concertazione che ha portato al varo del decreto legislativo n. 81 del 2008 per arrivare al Piano nazionale di prevenzione 2010-2012. E vorrei ricordare che sono stati istituiti in tutte le Regioni i «Comitati regionali di coordinamento» che hanno già superato una difficile fase di *start up*. Certo ora si tratta di rendere pienamente operative le funzioni di pianificazione e programmazione. Ma queste strutture stanno agendo sulla base di piani regionali nell'ambito del «Piano nazionale della prevenzione 2010-2012» con l'obiettivo di ridurre gli infortuni gravi o mortali. Credo che nei due settori che registrano la maggiore percentuale di incidenti seri sul lavoro – edilizia e agricoltura – si siano riscontrati dati molto significativi. Ma più in generale abbiamo registrato un aumento delle aziende ispezionate: erano poco più di 130.000 nel 2008, sono state più di 162.000 nel 2010. La percentuale delle imprese controllate è passata dal 5,37 per cento del 2008 al 6,6 per cento del 2010, andando quindi al di là dell'obiettivo, fissato dallo stesso Piano, di controllarne almeno il 5 per cento.

Insomma la verifica dei volumi delle attività dimostra che il sistema nel suo complesso ha garantito i previsti livelli essenziali di assistenza.

Possiamo, dobbiamo fare di più, ma la parola d'ordine è «leale collaborazione».

Che senso hanno, ad esempio, iniziative di vigilanza assunte unilateralmente a livello centrale? Perché ancora oggi riscontriamo difficoltà a sviluppare un comune sistema informativo?

Pensiamo davvero che i dati debbano essere «patrimonio di un ente» e non invece terreno su cui basare l'azione comune della Repubblica, intesa come Stato, Regioni ed Enti locali?

Pongo queste domande perché penso che i rallentamenti e le criticità – che pure ci sono – siano dovute spesso alla scarsa consapevolezza, che si riscontra in ogni livello, di far parte di un sistema policentrico dove ognuno è parte costitutiva e responsabile di questa *governance*. Guardare a questi temi nell'ottica del proprio cortile significa non agire nell'interesse del Paese e, per quello che riguarda la sicurezza nei luoghi di lavoro, vuol dire andare contro gli interessi dei lavoratori.

Del resto ci sono esempi positivi della collaborazione Stato-Regioni: penso, ad esempio alle attività di coordinamento e di omogeneizzazione delle pratiche di lavoro, realizzata anche con corsi di formazione e con obiettivi condivisi.

Dunque non occorre una volontà di vertice o un nuovo accentramento, ma una sollecitazione reciproca fra i diversi livelli istituzionali, una collaborazione bidirezionale, il superamento definitivo del più profondo dei mali della nostre istituzioni: l'autoreferenzialità.

Come Conferenza delle Regioni stiamo cercando di fare la nostra parte. Dal varo del decreto legislativo n. 81 del 2008 abbiamo fornito il nostro parere a 7 decreti proposti dal Governo, abbiamo sottoscritto 3 intese e 4 accordi in Conferenza Stato-Regioni e fra questi di particolare rilievo è quello relativo alla formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Non ci nascondiamo certamente le difficoltà, nella consapevolezza però che – pur nella difficile situazione contingente – il tema di una maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro rappresenta un obiettivo comune di Governo e Regioni. E se è condiviso l'obiettivo, comuni devono essere i mezzi e gli strumenti per perseguirlo.

C'è ad esempio il tema delle risorse finanziarie. E qui voglio fare solo due sottolineature. In un momento come quello attuale non sarebbe opportuno superare la duplicazione delle attività di vigilanza evitando controlli non coordinati fra le amministrazioni? Non si spenderebbe di meno e meglio rimettendo tale attività esclusivamente alle aziende sanitarie?

Anche perché vi è evidentemente una stretta attinenza fra la materia più generale della tutela della salute e quella della «tutela e sicurezza del lavoro». Sarebbe tra l'altro – e uso un eufemismo – «irrazionale» arrivare ad un'asimmetria fra gli interventi nell'uno e nell'altro settore.

E qui arrivo alla seconda sottolineatura che accenno solamente perché rimanda ad un tema più ampio su cui peraltro è in corso in queste settimane un difficile confronto con il Governo.

Pensiamo che sia davvero possibile migliorare i risultati – peraltro incoraggianti – in materia di sicurezza del lavoro con un taglio ed una riduzione drastica delle più generali risorse destinate alla sanità?

Se gli infortuni mortali sul lavoro si sono ridotti – passando dai 2.524 del 1978 ai 980 del 2010 (drammaticamente ancora troppi) – forse ciò è dovuto anche all'azione portata avanti in questi ultimi anni, come riconosciuto esplicitamente anche dalla stessa Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro (nella «Seconda relazione intermedia sull'attività svolta» del 23 novembre 2010). Un'azione che occorrerebbe incentivare, forse anche in termini di investimenti e di unità di personale dedicate all'attività di vigilanza.

Concludo tornando al tema: non credo che la questione cruciale sia quella delle competenze. Anzi mi sembra questo un *escamotage* per non affrontare o rimandare ulteriormente la soluzione dei problemi.

Le leggi ci sono, facciamole funzionare!

Perché questo Paese – quando si trova di fronte ad un ostacolo – si convince subito di aver sbagliato strada? Perché preferisce tornare indietro, per ricominciare daccapo? Perché dimentica la validità e la lunghezza del percorso finora fatto?

Beh! Questa è, rubando le parole a Giovanni Amendola, un'Italia che non mi piace, che nega la solidarietà che indissolubilmente lega gli individui. E in ambito istituzionale questa solidarietà ha una e una sola traduzione: leale collaborazione.

Se non fossi convinto che esiste però un'Italia migliore e che è maggioranza nel Paese, un Paese che sa che il futuro si costruisce giorno dopo giorno, forse sarei meno ottimista.

Ho avuto invece conferma – anche in esperienze drammatiche – che c'è un Paese che sa affrontare le difficoltà, che ci sono istituzioni che hanno voglia e volontà di collaborare. Ecco perché perdonatemi, ma la battaglia sulle competenze mi appare obsoleta, una schermaglia lontana anni luce dalla voglia di fare dei nostri cittadini.

*TOFANI.* Grazie a Lei, presidente Iorio, e quindi un grazie anche alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Adesso dobbiamo fare un cambio di presenze sul tavolo e invito cortesemente a prendere posto il segretario confederale della CGIL, signora Elena Lattuada, il segretario confederale della CISL, Fulvio Giacomassi, il segretario confederale della UIL, Paolo Carcassi, il segretario confederale della UGL, Paolo Varesi. Invito a prendere la parola il segretario confederale della CGIL, signora Elena Lattuada. Prego.

*LATTUADA.* Vorrei innanzitutto ricordare che, nel parlare di salute e sicurezza in queste settimane, non possiamo dimenticarci quanto accaduto in Emilia Romagna in seguito al terremoto: 17 persone, lavoratori soprattutto, hanno perso la vita, andando ad aumentare, in modo significativo, i morti per lavoro.

Certamente si è trattato di un fatto straordinario, non prevedibile, ma è altrettanto vero che anche quegli episodi ci parlano di luoghi non sicuri, di alcune – poche per fortuna – «forzature» fatte nei confronti dei lavoratori, ma ci suggeriscono, d'altro canto, che anche nella ricostruzione delle prossime settimane e mesi dovranno essere poste tutte le attenzioni affinché si affermi il valore della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si affermi, cioè, un'idea della ricostruzione basata, oltre che sulla legalità, anche su un attento controllo nell'applicazione delle norme antisismiche più avanzate, al fine di evitare il ripetersi di situazioni di pericolo e di messa a repentaglio di vite umane.

Ricordare questi morti e nominarli significa per tutti noi, credo, ricordare che di lavoro ancora si muore e che gli sforzi, da parte di tutti, istituzioni e parti sociali, non può venire meno.

Gli atti di indirizzo e gli impegni per il Governo contenuti nella Terza relazione annuale della Commissione parlamentare d'inchiesta sono, da parte nostra, condivisi laddove:

1) si chiede la rapida e completa attuazione della disciplina prevista dal D.Lgs. 81/2008, in particolare sull'omogeneità territoriale in materia di programmazione, coordinamento e vigilanza degli interventi;

2) il pieno e regolare funzionamento dei comitati regionali di coordinamento, anche tramite «un'azione intensificata di coordinamento tra enti ispettivi, forze dell'ordine e organi di polizia locale»;

3) la valorizzazione del ruolo dei rappresentanti dei lavoratori alla sicurezza aziendali e territoriali e, per questi ultimi, una particolare attenzione alle piccole imprese;

4) una maggior attenzione in materia di appalti e subappalti, settori considerati a maggior rischio per i lavoratori e la loro sicurezza, soprattutto laddove siano indette gare al massimo ribasso.

L'insieme delle indicazioni contenute nella relazione ci dice che è possibile migliorare l'azione di prevenzione in materia di salute e sicurezza se si rafforzano gli strumenti di coordinamento tra tutti i soggetti che svolgono le loro funzioni, anche con forme di controllo e verifica centrali sull'operato: riteniamo che questa sia oggi un'azione in campo ma su cui è necessario mantenere e perseguire gli obiettivi, anche dedicandovi risorse, umane e tecnologiche, necessarie allo scopo.

Abbiamo condiviso, e continuiamo a condividere, lo spirito della riforma sanitaria del 1978 (legge n. 833) laddove definiva il principio secondo cui la tutela della salute dei lavoratori costituisce un aspetto fondamentale della salute (ambiente di vita e di lavoro) e, proprio in ragione di ciò, le ASL provvedono ad erogare le prestazioni di prevenzione, di cura, di riabilitazione e di medicina legale, assicurando a tutta la popolazione i livelli essenziali di prestazioni sanitarie.

Tale spirito, ripreso e ribadito nelle successive normative – anche di carattere europeo – lo si ritrova nel decreto legislativo n. 81 del 2008 e nella sua coerente applicazione, su cui noi abbiamo dato e continuiamo a dare, un giudizio positivo.

Osservando le attività svolte e rendicontate nel Rapporto di attività delle Regioni per la prevenzione nei luoghi di lavoro dell'anno 2010, si

evince che i criteri e gli obiettivi ispiratori della legge hanno trovato una loro significativa rispondenza, in particolare:

- nella programmazione delle azioni di prevenzione in edilizia ed agricoltura, che vede attività ed azioni, seppur differenziate per quantità, in tutte le regioni;

- la copertura del 5 per cento;

- la riduzione delle violazioni riscontrate, pur in presenza di un incremento del numero delle visite ispettive, dice che il sistema dei controlli produce un risultato certo, su cui è necessario continuare ed intensificare le azioni. Rilevante che questo assioma «più controlli, meno violazioni» sia presente nei dati aggregati di tutti i settori, anche se è necessario proseguire nell'azione di controllo, soprattutto in edilizia;

- il sistema di sorveglianza sulle malattie professionali ci dice che il raccordo tra strutture sanitarie e tra figure professionali mediche diverse, permette di monitorare ed intervenire con maggior efficacia nel loro riconoscimento, anche in ragione del continuo mutamento delle stesse (vedasi ad esempio il significativo incremento delle malattie osteo-muscolari), in ragione dei cambiamenti produttivi ed organizzativi del sistema industriale e dei servizi.

Anche in ragione di queste brevi considerazioni e valutazioni, riteniamo inopportuno e sbagliato modificare l'attuale assetto legislativo e di competenza di attribuzione in materia di tutela e sicurezza del lavoro, con un eventuale passaggio alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e con l'accorpamento delle funzioni in capo al Ministero del lavoro.

Si può pensare ad una struttura specialistica centrale, che dia precise indicazioni tecniche e che sia di supporto, e non in sostituzione, alle strutture territoriali.

Crediamo che il lavoro svolto nelle singole Regioni, anche in un costante confronto con le parti sociali, in sede di Comitati regionali, nonché a livello centrale, abbia dimostrato che l'azione di coordinamento è possibile e che l'attribuzione alle Regioni permette le necessarie sinergie con l'intero sistema sanitario.

Non vi è dubbio che sussistano ancora differenze territoriali che vanno rapidamente colmate, ma riteniamo che rimettere in discussione l'attuale assetto legislativo e normativo significherebbe rallentare o,

peggio ancora, «smobilitare» le azioni intraprese, dando un segnale negativo e di rallentamento di fatto delle iniziative di prevenzione.

È invece sicuramente utile rafforzare tutte quelle attività di coordinamento, sia a livello regionale che centrale, tra Ispettorato del lavoro, INAIL e Regioni utili a rendere più incisiva l'azione di prevenzione e tutela.

Riteniamo infine necessario, e per questa ragione sosteniamo con forza quanto evidenziato dalla Commissione d'inchiesta parlamentare, definire, nell'ambito della ridefinizione del prossimo Patto della salute, un apposito capitolo di spesa, vincolato e verificabile, a sostegno delle attività di prevenzione e vigilanza nei luoghi di lavoro, anche in considerazione delle carenze di organico e delle necessarie risorse per la formazione degli operatori.

*TOFANI.* Grazie per il contributo che ha voluto fornirci, signora Lattuada. Interviene ora il segretario confederale della CISL, dottor Fulvio Giacomassi. Prego.

*GIACOMASSI.* Signor Presidente, Autorità, grazie per l'invito e l'opportunità che ci è data di portare un contributo a questa Giornata di studio sulla salute e sicurezza sul lavoro.

Anzitutto un apprezzamento all'iniziativa sia per la sensibilità dimostrata e sia per l'attenzione alle condizioni del mondo del lavoro, alle persone che lavorano, alle persone che noi rappresentiamo e che attraverso il lavoro volontario di decine di migliaia di rappresentanti sindacali alla salute e sicurezza tuteliamo nei luoghi di lavoro, territorio, organismi e commissioni.

Quando accade un infortunio ed un tragico evento di morte nei luoghi di lavoro, penso che ci si interroghi tutti, istituzioni, parti sociali, enti preposti sull'efficacia della nostra azione in materia di salute e sicurezza.

Benché il *trend* degli infortuni, compresi quelli mortali, sia in questi ultimi anni in diminuzione, le cifre di quasi 800.000 infortuni l'anno, di circa 1.000 vittime sul lavoro, 19 delle quali nelle ultime settimane passate, ci dicono quanto impegno ancora ogni soggetto debba approfondire per migliorare questa situazione.

È nostra convinzione che per agire positivamente sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro sia necessaria una costante cooperazione tra i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori e di essi con le istituzioni e gli enti preposti per riuscire a strutturare un sistema che funzioni efficacemente nell'abbattimento dei rischi di infortunio e dei numeri di morti sul lavoro. Lo impongono tra l'altro un mondo ed un mercato del lavoro profondamente cambiati nella loro struttura in conseguenza alla flessibilità ed all'immigrazione. Lo impone anche la forte frammentazione del nostro tessuto produttivo.

Per questo è necessario che ognuno faccia responsabilmente la propria parte per coniugare, nell'ambito della tutela della salute e sicurezza, la qualificazione dell'impresa, il benessere del lavoratore e la cultura della vita.

Intervenire sulla salute e sicurezza sul lavoro significa, anche in questo momento di crisi economica, favorire e sostenere quella cultura di impresa e mercato che puntano, nella competizione e concorrenza, sulla qualificazione e qualità dell'impresa e non chi compete facendo *dumping* sociale risparmiando sulla prevenzione e protezione in ambito lavorativo e sulle tutele sindacali del lavoro.

Ciò implica anche sostenere le azioni di aziende che introducono modelli organizzativi di gestione del lavoro che considerano l'integrità psico-fisica del lavoratore come una risorsa anche per l'impresa.

Non si tratta perciò di una mera azione culturale, ma di indirizzo concreto che investe anche il legislatore e le istituzioni per delineare da un lato una costante azione normativa volta all'affermazione di un sistema di qualificazione dell'impresa, anche attraverso modalità premiali, e dall'altro di contrasto alla concorrenza sleale, alla illegalità, al lavoro sommerso ed irregolare. Come concretamente, da parte delle istituzioni, si dovrebbe operare negli appalti di opere e servizi contro il meccanismo del massimo ribasso per l'adozione dell'offerta economicamente vantaggiosa.

In questo contesto il D.Lgs. n. 81 ha impegnato ed impegna, attraverso la Commissione consultiva permanente, i Comitati regionali di coordinamento, la rivisitazione degli accordi interconfederali tra le parti sociali, la costituzione degli organismi paritetici, la funzione rivisitata degli enti preposti, a baricentrare sulla prevenzione l'azione di tutti i soggetti su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.



La sfida e lo sforzo da accettare e compiere sono quelle, in primo luogo, di elevare la conoscenza specifica e la percezione diffusa del rischio a partire dall'interno della azienda, nella sua catena gerarchica principale che parte dal datore di lavoro, passando attraverso il dirigente e preposto per arrivare ai lavoratori ed ai propri rappresentanti, attraverso progetti, interventi ed azioni di formazione, nuovi modelli organizzativi di gestione ed investimenti in attrezzature. Per questo serve da parte di tutti i soggetti una partecipazione fattiva, una capacità di cooperare e di coordinarsi per indirizzare gli interventi ed azioni in tutte le zone del paese.

Da quando si è insediata, la Commissione consultiva permanente ha positivamente operato per consegnare indirizzi e decisioni nazionali condivisi ed univoci su molteplici argomenti, tra i quali lo *stress* lavoro correlato, le procedure per l'elaborazione del documento di valutazione dei rischi, ecc.

Nel contempo si deve però recuperare in diverse Regioni il ritardo di azione dei Comitati regionali di coordinamento al fine di attuare le delibere della Commissione consultiva permanente ed organizzare gli interventi sul territorio.

Come sul versante delle competenze demandate alle parti sociali è necessario velocizzare il processo di rivisitazione degli accordi interconfederali in tutti i settori tra le parti stesse. Infatti gli obiettivi che in esse ci prefiggiamo sono quelli di configurare la rappresentanza dei lavoratori della salute e sicurezza in modo che ogni settore, azienda o territorio abbia la garanzia di una figura di riferimento per tale attività e di dare strutturaltà agli organismi paritetici. A riguardo si è raggiunta una intesa con le associazioni imprenditoriali degli artigiani e con la Confapi per le piccole e medie imprese ed abbiamo un tavolo di confronto aperto con Confindustria. Si sta invece segnando il passo in tutti gli altri settori ed in particolare vogliamo sottolineare l'esigenza di dare rapida strutturaltà al sistema della salute e sicurezza attraverso l'intesa interconfederale in tutta la pubblica amministrazione perché pensiamo che dovrebbe essere lo Stato, attraverso le sue articolazioni, a dare il buon esempio.

Inoltre, gli organismi paritetici costituiti e che si costituiranno attraverso le intese tra le parti hanno anche compiti specifici ed importanti assegnati dalla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Per questo vi è l'esigenza, da un lato, di garantire il rispetto di regole precise

di costituzione degli stessi per evitare che i più disparati organismi che stanno nascendo in questi mesi, in assenza di vera rappresentanza, possano paventare la titolarità e dall'altro di favorire e sostenere, attraverso varie modalità di patti o convenzioni, il rapporto tra gli organismi paritetici e gli enti preposti (INAIL, INPS, sorveglianza ed ispezione). Per questo è importante recuperare il ritardo accumulato nella messa a disposizione agli organismi paritetici ed alle OO.SS. degli elenchi nominativi presso l'INAIL dei rappresentanti dei lavoratori della salute e sicurezza e procedere velocemente al bando dei progetti di formazione riservati alle parti sociali previsti dall'articolo 11. Per questo è importante che il Ministero del lavoro convochi rapidamente le OO.SS. per fare il punto della situazione e deliberare i vari decreti attuativi del Testo unico, tra i quali il più urgente è la costituzione del fondo *ex* articolo 52 per permettere di incamerare le risorse aziendali utili al funzionamento del sistema. Infatti il tema delle risorse economiche non è indifferente al sostegno delle attività della salute e sicurezza. A tale questione si è risposto finora con la contrattazione e bilateralità tra le parti sociali e con l'azione dell'INAIL che, svolgendo in modo positivo la nuova funzione di ente della prevenzione insieme a quella assicurativa, ha sostenuto in modo importante piani e progetti di investimento aziendale sulla salute e sicurezza.

Abbiamo voluto sinteticamente fare queste riflessioni, considerazioni ed appelli sulle cose da fare per significare che le problematiche legate alla salute e sicurezza richiedono la messa in campo di una molteplicità di azioni non burocratiche, ma fattive, come dall'altro sottolineare che sono molteplici i soggetti, dal livello nazionale a quello locale, che devono essere coordinati e indirizzati.

Questa complessità, unita ad una ancora incompiuta attuazione e diffusione di parti importanti che sostengono la struttura del sistema della salute e sicurezza come la piena funzionalità della trilateralità, le nuove intese interconfederali in tutti i settori, la decretazione del Ministero del lavoro e l'interazione ed integrazione operativa degli enti preposti, ci rappresentano la difficoltà oggettiva che stiamo vivendo e nella quale vi è bisogno di fissare le priorità per far avanzare le azioni necessarie a fronteggiarla.

Inoltre serve una maggiore fattiva interazione ed integrazione istituzionale tra lo Stato e le Regioni, al fine di evitare che le norme e decisioni

siano farraginose, interpretabili e soprattutto permetterne la diffusione univoca sull'intero territorio del Paese.

Per questo crediamo che vi sia bisogno di definire una condivisa politica nazionale della prevenzione, declinata attraverso piani di azione nazionali condivisi ed attuati in modo vincolante in tutte le Regioni.

Ed è in questa direzione e sulle questioni che prima evidenziavamo che continueremo a dare il nostro contributo ed impegno.

*TOFANI.* Grazie, dottor Giacomassi. Invito ora ad intervenire il dottor Paolo Carcassi, segretario confederale della UIL. Prego, dottor Carcassi.

*CARCASSI.* Ringrazio il presidente Tofani per questa Giornata nazionale di studio, un approfondimento che, secondo noi, è importante in quanto siamo ormai arrivati a quattro anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 81 ed è indispensabile evitare di ricadere in situazioni negative già verificate in passato.

Infatti, quando fu emanata la legislazione precedente, il decreto legislativo n. 626 del 1994, assistemmo ad un *rush* iniziale molto forte e poi a un lento declino nell'applicazione delle normative.

Io credo che oggi dobbiamo evitare che si ripercorra esattamente la stessa strada; rischia di esaurirsi la spinta propulsiva e a quattro anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 81 diventa assolutamente necessario fare un *check* complessivo e, a fronte di questa verifica, vedere quali sono i provvedimenti ancora *in itinere*, quali sono quelli che non sono stati emanati, ma soprattutto quali bisogna ancora attuare concretamente e con quali modalità. Solo a questo punto sarà probabilmente necessario vedere se e come modificare la legge o quali altri tipi di intervento, dal punto di vista normativo, è necessario adottare.

Io credo che il Governo, da questo punto di vista, debba svolgere un ruolo maggiormente attivo, ruolo che in questo momento e fino ad oggi rispetto alle tematiche di salute e sicurezza non ha svolto. Probabilmente è stato preso da tante altre questioni ma ritengo indispensabile ed improcrastinabile che il Governo ponga attenzione a questi temi e che debba, così come è avvenuto per la costruzione sia del D.Lgs. 81/2008 che del successivo D.Lgs. 106/2009, coinvolgere in questa iniziativa parti sociali,

operatori e realtà che concretamente, giorno per giorno, si occupano di questo tema; che rimetta in piedi un tavolo volto a esaminare cosa è stato fatto, cosa non è stato fatto e quali sono le iniziative più opportune da mettere in piedi.

Noi temiamo che, in questo momento di crisi del nostro sistema produttivo, ma a tratto generale in un sistema di vita e di evoluzione della società in cui l'economia ha sempre uno spazio preponderante, le tematiche della salute e sulla sicurezza abbiano un ruolo sempre più marginale e vengano sacrificate rispetto alle esigenze della produzione. Questo non deve avvenire, ma se non si riprende in mano complessivamente la questione della salute e della sicurezza corriamo il rischio che quello di buono che è stato fatto nel corso di questi quattro anni vada via via scemando.

C'è anzitutto un problema di completamento della normativa, mancano tanti atti normativi ed in alcuni casi siamo ormai alla terza o quarta proroga di termini.

La Commissione consultiva ha lavorato bene; nonostante il fatto che sia composta da tanti soggetti ha lavorato con intensità ed è riuscita a produrre dei risultati particolarmente importanti – parlo tra gli altri della definizione delle procedure per la rilevazione dello *stress* e della regolamentazione dei lavori confinati, particolarmente rilevanti come purtroppo hanno evidenziato le ricorrenti tragedie. Ora però è necessario accelerare perché altri atti vengano portati a definizione, in modo particolare nei confronti delle piccole imprese; ricordo che proprio nelle piccole imprese, quelle al di sotto dei 16 addetti, si ha ancora il 92 per cento degli infortuni.

Ciò evidenzia che è soprattutto nelle realtà al di sotto di determinate soglie che va posta l'attenzione. Mancano le procedure standardizzate per cui, nelle aziende sotto i dieci dipendenti, non si fa ancora il documento di valutazione del rischio; manca il tema della qualificazione delle imprese per cui, tutta una serie di lavori possano essere eseguiti solo da aziende che hanno determinate caratteristiche e, a partire dall'edilizia, la patente a punti; mancano tutte le normative sulle procedure semplificate, sulle procedure standardizzate per le interferenze, sui sistemi di gestione che bisogna assolutamente stringere per arrivare a completare un complesso di regole che abbiano un *focus* sulle realtà più esposte.

Quindi, il primo tema è quello di vedere quali sono le cose più rile-

vanti – ed ho citato quelle che mi sembravano più urgenti – e su queste procedere celermente per riuscire a definire quegli atti normativi che ancora mancano.

Il secondo tema ancor più fondamentale è quello dell'applicazione, perché ci sono delle cose che sono previste e normate ma, purtroppo, non vengono applicate.

La questione del SINP, ad esempio, è la più clamorosa: a quattro anni di distanza, nonostante il fatto che autorevoli *ex* Ministri abbiano detto di aver fatto personalmente tutti gli sforzi possibili, il sistema non accenna a partire e nessun soggetto mette in comune la propria banca dati, nessuno sa cosa fa l'altro: il Ministero non sa quello che fa l'INAIL, l'INAIL non sa quello che fanno le ASL, le ASL non sanno quello che fa il Ministero del lavoro ed ognuno continua ad operare in assoluta e totale autonomia. Ancor peggio ognuno cerca di essere più bravo degli altri, ma oltre al fatto che ciò non porta a grandi risultati, si rischiano sovrapposizioni che stante la carenza di risorse sono negative.

Occorre, quindi, far partire sollecitamente il Sistema informativo nazionale e occorre rendere attuata ed efficace, completandola, anche tutta la parte che attiene alla rappresentanza e alla pariteticità che per i lavoratori, e per il sindacato, è particolarmente importante.

L'INAIL ci è venuta a dire, oggi, che ha raccolto, secondo quanto previsto dalla legge, i nomi di tutti i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, peccato che li conosca solo lei! Il dato è rimasto, nonostante i solleciti, solo nell'Istituto e quindi nessuno sa se, effettivamente, in un'azienda c'è l'RLS o no. Non crediamo serva a molto, nel momento in cui lo sa solo l'INAIL!

La procedura della comunicazione era stata attivata dalla legge per rendere possibile il completamento dell'estensione della rappresentanza dei lavoratori su salute e sicurezza, perché nelle aziende in cui non vi fosse l'RLS doveva essere prevista l'attività del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale. Ma se manca od è sconosciuto il dato primario di quali sono le aziende in cui è presente l'RLS e conseguentemente di quelle scoperte, è ovvio che non può partire il sistema della rappresentanza territoriale! La mancanza di questo tassello iniziale mette a repentaglio tutto il sistema di tutela dalla parte dei lavoratori che era stato delineato dalla legge per le realtà scoperte.

C'è tutta poi tutta la tematica correlata alla pariteticità, perché stanno nascendo tanti organismi, costituiti da associazioni che non si capisce bene chi siano e che reale consistenza abbiano, che entrano all'interno del sistema – ricordiamoci che l'organismo paritetico è assolutamente fondamentale per quel che riguarda la formazione – e si è creato un mercato a cui si tenta di attingere. Anche qui è necessario attuare e regolamentare quello che è previsto, consentendo agli organismi paritetici di realizzare tutta le competenze e le attività che sono previste dalla legge. Le piccole imprese hanno bisogno di supporto e, nel momento in cui la pariteticità dovesse essere avviata potrebbe essere un concreto elemento di sostegno, ma è indispensabile che i criteri di competenza e di rappresentatività siano preservati ad evitare fenomeni spuri che ne metterebbero in forse la serietà.

Diamo poi attuazione al principio informatore della legge, soprattutto sotto l'aspetto della vigilanza, che è costituito dal coordinamento, evitando una pretesa gara tra realtà nazionali e regionali.

Anche il Comitato nazionale non è che sia un mostro di funzionamento rispetto a quelli regionali.

Ha avviato le due campagne – quella sull'edilizia e quella sull'agricoltura –, ha prodotto le linee, gli indirizzi comuni per il 2012 ma assolutamente niente altro per quanto di sua competenza. Niente sulle numerose materie che gli sono affidate dalla legge, su molte delle quali è previsto il coinvolgimento delle parti sociali. A partire dall'elaborazione della Strategia nazionale su salute e sicurezza per cui c'è anche un obbligo europeo a cui noi, con la Lituania, siamo l'unico Paese a non aver adempiuto, come pure sugli obiettivi e sui programmi di miglioramento, sulla priorità della ricerca, e si pone quindi un concreto problema di funzionamento a livello centrale del Comitato di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 81, che è una responsabilità prioritariamente governativa per cui il Ministero della salute, ma anche quello del lavoro, devono in modo responsabile impegnarsi.

Vi poi tutta quanta la problematica dei Comitati regionali, del loro funzionamento non omogeneo, della scarsa efficacia di alcuni di essi che esistono forse solo sulla carta.

Ricordo a me stesso che c'è una soluzione radicale che può servire da indicazione e deterrente, la legge prevede espressamente, nel D.C.P.M.

21/12/2007, un potere di sostituzione, quindi il Comitato che non funziona può essere commissariato ed il potere di sostituzione vale anche per le realtà e gli enti che ostacolano il funzionamento o che non collaborino.

Ma naturalmente questi sono provvedimenti eccezionali ed occorre invece una iniziativa politica forte di monitoraggio delle attività, ed in questo senso l'apporto di questa Commissione parlamentare può essere fondamentale, ed è indispensabile un coordinamento reale sulla materia – concordo con molti interventi precedenti – perché capita che per tante Regioni ci siano tante posizioni diverse; se la Conferenza delle Regioni facesse propria questa criticità e riuscisse in qualche maniera a delineare una forma che potesse essere di coordinamento, secondo me, sarebbe la soluzione migliore in quanto porterebbe a indicazioni generalizzate e condivise.

Ipotesi più radicali sono state avanzate da più parti; mi domando se sia realmente produttivo che, oggi, ci mettiamo a discutere di queste ipotesi! Ho l'impressione che, in questo momento, saremmo tutti quanti appassionati da un problema di revisione generale delle competenze, a partire da quelle legislative sino ai temi della vigilanza, ma non risponderemo alle esigenze primarie di concretezza e di efficacia, cioè al riuscire a vedere se, in qualche modo, si riesce innanzitutto a far funzionare quello che c'è già portando a compimento ed attuando al meglio l'esistente.

Tutto ciò si basa anche sulla necessità di cercare di dare maggiori risorse nella attuale situazione di crisi finanziaria. Ciò parte da un migliore e più ampio utilizzo sui temi della prevenzione delle risorse dell'INAIL, alla necessità che le Regioni mantengano piani di prevenzione e di vigilanza per salute e sicurezza sul lavoro adeguati, ma anche dall'utilizzo, ancora una volta, di quanto già esiste e non viene attuato.

Dalle multe e dalle sanzioni derivano ogni anno circa sessanta milioni di euro; la legge prevede che vengano indirizzate ad attività di salute e sicurezza, ma dove viene fatto questo? Come facciamo a rendere realmente praticabile un canale che oggi non porta nessuna risorsa alla salute e sicurezza? Perché sessanta milioni che fossero investiti nelle attività di vigilanza o finalizzate alle realtà della salute e della sicurezza sarebbero in qualche maniera assolutamente positivi.

Infine, un parere sulla questione sulla quale si è espresso il procuratore Guariniello sulla istituzione di una procura nazionale.

A mio parere è indispensabile tentare di trovare una bussola o, in qualche maniera, una omogeneità sulle questioni di carattere penale. Scarso numero dei processi, lentezza delle procedure, esiguità delle pene comminate, proscioglimento ricorrente per prescrizione fanno sì che tutta la parte penale sia quasi del tutto irrilevante nella deterrenza. Quando si procedette alla discussione sulla modifica delle norme dell'81/2008 poi attuata con il 106/2009, ci fu una diatriba molto accesa sul fatto che si inasprivano le pene dal punto di vista penale, ma fu una contrapposizione totalmente inutile perché tanto le pene non vengono comminate e, quindi, che siano di più o che siano di meno non ha assolutamente nessuna importanza; questo allo stato attuale è un falso problema. Il tentativo di trovare una bussola o un punto di riferimento che possa costituire, a livello nazionale, uno strumento per cercare di dare omogeneità e generale applicazione all'azione penale mi pare una esigenza reale e la soluzione prospettata può essere un contributo molto importante.

Concludo con una considerazione che mi pare fondamentale. Occorre un *focus* particolare sugli ambiti in cui maggiore è la rilevanza del fenomeno infortunistico e la realtà ci evidenzia che nelle piccole imprese e negli appalti succedono più infortuni. Queste sono le tematiche da aggredire.

Sulle piccole imprese ho già detto, per la questione degli appalti noi rileviamo nella attività quotidiana contraddizioni clamorose. Assistiamo periodicamente a *convention* meravigliose, promosse da grandi gruppi industriali e di servizi all'interno di questo Paese, volte a dimostrare i progressi riscontrati sulla salute e sicurezza e l'enunciazione di dati che affermano che all'interno dei loro cantieri non succedono incidenti, salvo il fatto che poi li registriamo in tutte le realtà degli appalti! Diventano quindi fondamentali i modi con cui noi riusciamo a fare sì che la responsabilità solidale dell'appaltante sia realmente effettiva, nella selezione di appalti qualificati e nella prevenzione responsabilmente condivisa, e non si concretizzi invece l'assunto per cui si scaricano sull'appalto e sui lavoratori non solo le esigenze dei minori costi, ma anche i maggiori rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Quindi, una valutazione preoccupata, per quanto ci riguarda, relativamente allo stato in cui siamo e un richiamo forte alla necessità di uno sforzo ancora straordinario da parte di tutti, primo fra tutti il Governo – che, ripeto, nonostante abbia pochi mesi di vita non ha mostrato su questo



tema della salute lo stesso interesse che per altri –, per un intervento capace di completare, con il concorso delle parti sociali, quello che manca e capace di attuare quel che già c'è ma non ha applicazione.

*TOFANI.* Grazie per il contributo al dottor Paolo Carcassi. Prende ora la parola il dottor Paolo Varesi, segretario confederale della UGL.

*VARESI.* Desidero preliminarmente ringraziare il presidente Oreste Tofani e con lui tutta la Commissione parlamentare per aver organizzato questo importante ed interessante convegno e più in generale per lo sforzo e la determinazione con i quali cerca di far luce sulle cause che sono alla base di un fenomeno ancora troppo diffuso e contro il quale anche la mia organizzazione sta proferendo grandi sforzi.

I dati forniti dall'INAIL in questi giorni ci indicano un sostanziale contenimento del numero degli infortuni, anche se ogni singolo evento, soprattutto se mortale, rappresenta motivo di sprone a fare sempre meglio.

Vorrei però sottolineare i grandi passi in avanti fatti registrare in questi ultimi anni, in cui grazie alla sinergia tra parti sociali ed istituzioni si è realizzata una grande evoluzione in termini normativi e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Il Testo unico per la sicurezza (D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81) ed il previsto sistema istituzionale di cui al Capo II, hanno consentito una serie di attività i cui risultati sono ben evidenti.

A puro titolo esemplificativo desidero sottolineare i lavori svolti dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, di cui sono membro, che ha emanato linee guida e prassi procedurali su materie molto delicate stimolando un processo normativo e regolatore che guarda maggiormente all'efficacia, alla semplificazione e alla responsabilità.

Grandi passi in avanti sono stati fatti anche in termini di sensibilizzazione sociale.

Il tema della prevenzione degli infortuni e della tutela della salute interessa sempre più le famiglie, la scuola, i giovani, l'opinione pubblica in genere, alimentando un processo culturale fondamentale se si vogliono raggiungere risultati ambiziosi come tutti noi vogliamo.

Il tema non meno complesso ed importante delle malattie professionali ci ricorda quanto ardua sia la strada ancora da percorrere.

Anche su questo versante l'UGL sta compiendo una grande opera di analisi e proposta soprattutto nel variegato settore dei trasporti, delle comunicazioni e del complesso mondo dei *call center*.

Proprio in questi giorni stiamo raccogliendo per una ulteriore analisi i dati riguardanti il fenomeno dello *stress* da lavoro correlato di cui vorrei brevemente dare cenno.

Abbiamo intervistato oltre 4.000 lavoratori dipendenti, in prevalenza uomini (65 per cento) e con una età anagrafica nel 50 per cento dei casi compresa fra i 35 e i 50 anni.

La metà degli intervistati è risultato essere in possesso di un diploma, mentre i laureati sono in numero maggiore delle persone con la sola scuola dell'obbligo. Dall'analisi del questionario, emerge che il tema dello *stress* lavoro correlato è ancora poco o per nulla conosciuto nei luoghi di lavoro (83,4 per cento), tanto che quasi il 60 per cento degli intervistati mostra una ridotta consapevolezza dei rischi derivanti. Anche per questo, i lavoratori dimostrano un particolare interesse ad essere informati sui possibili accorgimenti per ridurre le conseguenze negative sotto il profilo della salute (70 per cento).

L'ambiente di lavoro (37,4 per cento) e il mancato coinvolgimento del lavoratore nelle decisioni prese in azienda (26,3 per cento) rappresentano, sempre secondo i rispondenti, le due maggiori cause di *stress* lavoro correlato, che si manifesta nel concreto con un incremento della conflittualità con i superiori (31,3 per cento) e con lo scarso o nullo interesse verso il lavoro che si svolge (27,3 per cento).

Rispetto al dato nazionale, nel Mezzogiorno sembra assumere un peso maggiore l'assenteismo come sintomo di un forte *stress* lavoro correlato, mentre nel Settentrione rimane forte la conflittualità con i superiori; al Centro spicca, invece, il ridotto interesse per il lavoro o la mansione svolti. Sotto il profilo anagrafico, i giovani lamentano la maggiore conflittualità con i superiori, causata anche da una non corretta gestione dei turni di lavoro, mentre fra i lavoratori maturi spicca il nessun interesse per il lavoro svolto. Nella pubblica amministrazione, la conflittualità investe i rapporti con i superiori, ma anche quelli con i colleghi; si tratta di un fenomeno da monitorare con attenzione, in quanto si tratta di sintomi *border-line*, dei veri campanelli di allarme che aprono scenari riconducibili al *mobbing*.

A fronte di un solo 3 per cento di intervistati che dichiara che nella propria azienda si è affrontato in maniera approfondita il tema dello *stress* lavoro correlato, vi è un quasi un 90 per cento di lavoratori che di contro afferma che è stato fatto poco o nulla. I ridotti interventi sono sul versante dell'organizzazione del lavoro (29 per cento), dell'ergonomia (19,4 per cento) e del *welfare* aziendale (16,1 per cento). Di conseguenza, praticamente tutto il campione è convinto che occorra fare qualcosa di più sul versante della formazione e dell'informazione (43 per cento), migliorando il *welfare* aziendale ed ottimizzando gli strumenti di conciliazione dei tempi di vita.

Le richieste a livello territoriale tendono a divergere rispetto al dato medio nazionale: al Nord si chiede infatti più *welfare* aziendale, al Centro formazione e azioni di conciliazione, al Sud una corretta campagna informativa.

Le donne sono più interessate agli strumenti di conciliazione dei tempi di vita e meno ai controlli ispettivi, esattamente il contrario rispetto agli uomini. La richiesta della parte femminile del campione si sostanzia nel fatto che, a detta delle intervistate, appena il 16,4 per cento delle aziende adotta politiche organizzative volte a venire incontro alle esigenze familiari; va leggermente meglio nel caso di aziende che praticano azioni per favorire la genitorialità (26,2 per cento), mentre la pubblica amministrazione è, nel complesso, in forte ritardo, in quanto il 90 per cento degli enti considerati è privo di politiche di riduzione dei rischi. La prolungata crisi economica sta avendo effetti pesanti anche rispetto allo *stress* lavoro correlato: l'87 per cento degli intervistati è d'accordo con questa affermazione, aggiungendo che le più penalizzate sono le giovani donne operaie con un basso di titolo di studio.

Pur con delle differenze territoriali, il giudizio unanime degli intervistati è che siano i giovani a pagare il prezzo più alto.

Una sezione del questionario prevedeva delle domande rivolte esplicitamente ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), il 20 per cento dei quali denuncia una persistente difficoltà nell'accedere al documento di valutazione dei rischi (DVR). Chi invece accede al documento, evidenzia una sottovalutazione delle misure nei confronti di particolari categorie di lavoratori (maturi, donne, diversamente abili), compresi i lavoratori in somministrazione per i quali nel 60 per cento dei casi non si

adottano misure di riduzione del rischio da flessibilità. Appare grave la carenza di comunicazione fra l'RLS e il medico competente e/o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (63 per cento), in quanto può avere degli effetti negativi sull'intera gestione del processo della sicurezza in azienda; migliore invece il rapporto fra gli stessi RLS e i lavoratori che collaborano attivamente nel 75 per cento dei casi.

*TOFANI.* Grazie, dottor Varesi; è stato esattamente nei tempi, anzi. Ecco adesso cambiamo un attimo il tavolo, e inviterei per le conclusioni della mattinata a sedere qui accanto a me la senatrice Spadoni Urbani e la senatrice Bugnano, poi c'è qui il senatore Nerozzi che trarrà le conclusioni, come detto appunto nella prima mattinata. Prego, senatrice Spadoni Urbani.

*SPADONI URBANI.* Signor Presidente, onorevoli Colleghi, gentili relatori ed ospiti, voglio esprimere la gratitudine del PdL e mia personale al Capo dello Stato per aver accolto l'invito della Commissione ad onorare, con la sua presenza, questa Giornata nazionale di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro, voluta e promossa dalla Commissione speciale di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro della quale faccio parte. Ringrazio, inoltre, il Capo dello Stato per aver voluto sostenere, con la sua presenza, l'impegno che, con questa Giornata di studio, la Commissione senatoriale ha inteso prendere per perseguire l'ambizioso traguardo di adoperarsi per sconfiggere ogni ostacolo alla tutela della salute di chi lavora, approfondendo e diffondendo la cultura e la mentalità della sicurezza dei luoghi di lavoro, nella convinzione che questa sia la frontiera dove si misura la civiltà di un Paese.

Un ringraziamento per la partecipazione al Presidente del Senato, Renato Schifani, e a tutte le personalità istituzionali e sociali che, con la loro presenza, hanno amplificato la risonanza di questa giornata, portando un alto contributo culturale e scientifico.

Saluto, inoltre, il Presidente dell'ANMIL, e ringrazio l'ANMIL stessa per aver organizzato per il 30 giugno prossimo in Assisi, una marcia per tenere alta l'attenzione sulla sicurezza e per aver scelto l'Umbria, la mia regione, per tale iniziativa.

Per il PdL la tutela di chi lavora rappresenta una sfida di civiltà, oltre

che una risorsa per dipendenti ed imprese. E su come raggiungere l'obiettivo «incidenti zero» sul lavoro, il PdL vuol continuare a dare, con convinzione, il proprio contributo definito in un preciso paradigma culturale: cercare il convincimento dei soggetti; puntare alla collaborazione tra imprese e Stato nella ricerca di sinergie tra le parti sociali; incentivare chi si adegua alle norme sulla sicurezza, perché da soli i controlli non bastano e l'azione repressiva può risultare inefficace.

Pensiamo che preminente sia diffondere la cultura della sicurezza non solo con leggi di settore e nei contratti collettivi di lavoro, ma anche con la divulgazione delle buone prassi che, talora, superano le previsioni burocratiche del sistema normativo ed hanno una efficacia sostanziale.

È una rivoluzione culturale certo lunga, ma che ha dato e continuerà a dare risultati concreti per diminuire i sinistri.

L'Italia, negli ultimi dieci anni, ha fatto passi da gigante verso questo obiettivo e se contiamo una percentuale di infortuni più alta rispetto al resto d'Europa, non lo dobbiamo solo ad un non rigoroso rispetto delle normative vigenti o alla loro non definitiva elaborazione, ma anche, come è stato già evidenziato, alle nostre modalità di rilevazione statistica del fenomeno che, a differenza degli altri Paesi europei, considerano anche gli incidenti «*in itinere*» collegabili all'attività lavorativa.

Se dunque la diminuzione e delle morti e degli infortuni è un *trend* che appare consolidato, benché lontano dall'essere assorbito, entrando nelle specifiche tematiche che la giornata di studio intende approfondire, ritengo che occorra premettere come, dalle tante audizioni svolte dalla Commissione, stiano emergendo campi nuovi di criticità che l'evoluzione economica ci pone con pressante urgenza e che l'attuale crisi può concorrere ad amplificare.

Preoccupante la possibilità che la sicurezza venga sentita come un onere non essenziale, per cui occorre un livello di sorveglianza alto in tutti i settori, a cominciare da quelli ove gli incidenti sono più frequenti: industria, costruzioni e lavori pubblici, agricoltura. Occorre vigilare affinché negli appalti pubblici e privati sia sempre verificato che la quota destinata alla sicurezza dei cantieri non venga minimamente intaccata dagli eventuali ribassi d'asta, come previsto dalla normativa, qualunque sia il metodo usato, massimo ribasso soprattutto.

Vi è poi il grande tema della valutazione dei rischi nelle piccole e

medie imprese, agricole comprese, che rappresenta, a mio avviso, la frontiera attuale – non certo l’ultima, purtroppo! – dell’azione culturale, formativa e normativa per azzerare le morti bianche.

Occorre mettere punti fermi nelle aziende dove si toccano con mano diverse criticità, derivanti dalle difficoltà di operare in esse controlli capillari o che presentano problematiche che nascono dall’interagire con un alto numero di addetti stranieri, non padroni della lingua e che, privi di una qualsiasi cultura della sicurezza, hanno difficoltà a sradicare abitudini, usi e prassi potenzialmente pericolose.

È necessario, per questo, attivare una stretta collaborazione con le Regioni e gli Enti locali – che hanno autonomi strumenti di controllo e possibilità di attivare percorsi formativi e strategie innovative – ma anche con le associazioni di categoria, oltre che con gli organi di vigilanza. Occorre lavorare insieme ad un più attento controllo sulla professionalità degli operatori e sulle attrezzature impiegate e, contemporaneamente, sensibilizzare lavoratori ed imprenditori sulla necessità della prevenzione per raggiungere nuovi traguardi in risposta a specifiche emergenze sorte.

Questo obiettivo si ottiene mettendo in atto azioni di sensibilizzazione anche attraverso i canali della scuola e della formazione professionale.

Dal punto di vista normativo, per operare al meglio a favore della tutela della qualità dei luoghi di lavoro e della salute di chi vi opera, c’è da perfezionare e completare al più presto gli strumenti normativi vigenti, già individuati dal decreto legislativo n. 81 del 2008, nelle parti relative alla sicurezza, oltre che concretizzare il previsto «Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro» (SINP), onde avere a disposizione dati utili ad orientare, programmare, pianificare e valutare l’efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sulla cui valutazione siamo piuttosto in ritardo rispetto agli altri Paesi della UE.

Su quest’ultimo tema un intervento normativo più stringente appare improcrastinabile. Dirimere la materia è oggi lasciato alla discrezionalità, non sempre coerente, delle sentenze dei tribunali.

Concludo portando all’attenzione di tutti un elemento nevralgico nella strategia per la tutela della salute nei luoghi di lavoro: cioè la scelta che la Commissione ha fatto di proporre, in sede di riforma costituzio-

nale, la modifica dell'articolo 117, riportando alla competenza statale tutta la materia. Come Pdl siamo dell'avviso che la sicurezza non possa restare materia frammentata, com'è attualmente, tra organi centrali e periferici.

Le audizioni effettuate hanno infatti evidenziato differenze anche sensibili tra una Regione e l'altra. La necessità di uniformare le modalità di approccio alla questione induce ad auspicare un riordino delle competenze.

Signor Presidente, Colleghi, gentili ospiti, il lavoro della Commissione d'inchiesta non è terminato: ogni giorno si aprono nuovi campi di intervento, nuove e più avanzate modalità d'azione ci vengono richieste dalla realtà in costante evoluzione.

Il nostro impegno, come gruppo del PdL, non si fermerà finché non raggiungeremo la quota di «incidenti zero» e, posso affermare, che continuerà anche facendo tesoro degli *input* che da questa giornata stanno venendo e di cui ringrazio !

*TOFANI.* Invito la senatrice Bugnano a svolgere il proprio intervento. Grazie senatrice.

*BUGNANO.* Ancora oggi nel nostro Paese muoiono circa tre persone al giorno nei luoghi di lavoro: una vera e propria strage di innocenti, di persone, di lavoratori. In un Paese civile e democratico non è possibile che si continui a morire per lavorare. «Lavorare per vivere» non può essere uno *slogan*, ma un principio irrinunciabile. La crisi economica ha nettamente peggiorato le condizioni di lavoro e spesso ha abbassato il livello di sicurezza. Risparmiare sulla sicurezza equivale a non tenere nella dovuta considerazione la vita delle persone. Questa non può essere né monetizzabile, né scambiabile.

Per limitare gli infortuni sul lavoro occorre costruire una cultura della sicurezza. Per farlo bisogna partire dalla scuola. Già ai bambini occorre insegnare ed introiettare i principi della sicurezza. Se i bambini saranno formati nel modo giusto, a loro volta diventeranno adulti responsabili e potenzialmente buoni formatori. La sicurezza sul lavoro dovrebbe diventare una materia di studio come la storia e la matematica. Una società sana e sicura è in grado di affrontare meglio le sfide del futuro e, nel caso

specifico, la crisi. La sicurezza è un valido strumento per trovare opportunità nella crisi.

Il lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche» e, in particolare, del gruppo di lavoro che presiedo, ovvero quello della prevenzione e della formazione, è stato incentrato sulla sintesi delle attività di prevenzione e formazione nei luoghi di lavoro. Nonostante io non sia favorevole ad un ritorno all'accentramento delle competenze in materia di sicurezza sul lavoro in antitesi con i principi contenuti nel Titolo V della Costituzione, sono convinta dell'importanza di migliorare il coordinamento delle attività di prevenzione e formazione portato avanti dalle Regioni.

È importante analizzare il ruolo delle Regioni nell'implementazione dei programmi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Sono partita dall'analisi della situazione della mia Regione: il Piemonte. Ho sottolineato come non esista una vera e propria differenza fra nord e sud, perché le Regioni più virtuose sono distribuite «a macchia di leopardo». Il Piemonte non vanta né una posizione invidiabile, né si trova in una situazione svantaggiosa, ma la strada da percorrere resta ancora lunga. Ciò che accomuna tutte le Regioni è la mancanza di un sistema di monitoraggio sia *ex ante* che *in itinere* dei progetti formativi. Questo causa notevoli problemi, perché non sono ad oggi previste interruzioni di finanziamenti regionali nei confronti di istituti o centri formativi che non adottano determinati parametri formativi. Il rischio è quello di cadere nei soliti finanziamenti «a pioggia». E... in tempi di «magra» non possiamo permettercelo. Altra questione non meno importante che accomuna tutte le Regioni è l'assenza di un *identikit* del formatore-tipo. Spesso si improvvisano formatori veri e propri «apprendisti stregoni».

Un tema che mi sta particolarmente a cuore è l'istituzione della Procura nazionale sulla sicurezza sul lavoro, già peraltro ricordata dal procuratore Guariniello. È a mio avviso cruciale, perché da un lato permetterebbe la sistematizzazione del lavoro svolto da una Procura che diventerebbe il capofila, dall'altro si eviterebbe il fenomeno del «*détournement des talents*», ovvero della dispersione dei talenti, perché i magistrati specializzati continuerebbero ad occuparsi delle materie che dominano. È impensabile che un magistrato specializzato in frodi fiscali possa



addentrarsi nel giro di pochi mesi in questioni relative alla sicurezza sul lavoro. Cambiano anche le modalità, le tecniche e i tempi delle indagini. Si eviterebbero altri problemi relativi alla disparità di trattamento fra persone che hanno subito il medesimo reato in una procura rispetto ad un'altra.

La strada da percorrere in ambito della formazione e prevenzione nei luoghi di lavoro è ancora in salita. Occorre ritrovare quella volontà politica e quella comunanza di intenti che hanno partorito il Testo unico. Dal Testo unico bisogna ripartire per migliorarlo e per applicare molti dettami che ancora oggi risultano lettera morta.

*TOFANI.* Concludiamo i lavori di questa mattinata con l'intervento del Vice presidente della Commissione parlamentare di inchiesta, il senatore Paolo Nerozzi, al quale desidero rivolgere un caloroso ringraziamento anche per tutta l'attività di organizzazione e di affiancamento che contraddistingue tutti i componenti della Commissione, ma in modo particolare il vice presidente Nerozzi. Prego, senatore Nerozzi.

*NEROZZI.* Grazie, Presidente.

Purtroppo nel nostro Paese si continua a morire di lavoro, ad ammalarsi, ad infortunarsi. Lo scopo di questa giornata è sì quello di riflettere e di assumere i contributi di tanta parte del mondo scientifico, delle forze sociali, del Governo e delle istituzioni, ma è anche quello di dire al Paese che non ci siamo ancora, che i risultati fin qui raggiunti non sono sufficienti.

Perché se è vero che le statistiche ufficiali ci consegnano un quadro dal quale si evince che gli infortuni sono in diminuzione, è altresì vero che l'interpretazione di questi dati fa la differenza. Per analizzare i dati che abbiamo a disposizione è necessario considerare alcuni elementi decisivi: il primo riguarda le centinaia di migliaia di ore non lavorate, le casse integrazioni e la questione della disoccupazione crescente; se noi quantifichiamo queste variabili – cosa a cui inviterei l'INAIL – vedremo che *in primis* per quanto riguarda le morti, ma anche per gli infortuni, il rapporto tra ore lavorate realmente, e quindi al netto della cassa integrazione, e gli infortuni stessi ci porta a sostenere che non siamo ancora in presenza di una reale inversione di marcia.

Il secondo elemento è rappresentato dai diversi decessi che – non per colpa dell’INAIL ma per il meccanismo di calcolo – non vengono annoverati tra le morti sul lavoro, in particolare nel settore dell’agricoltura in cui solo una parte dei lavoratori è assicurata all’INAIL, ma dove è stato registrato un aumento degli infortuni e delle morti soprattutto tra le persone anziane e tra i ragazzi.

Da queste considerazioni nasce la denuncia che il presidente Napolitano ha fatto in sintonia con le nostre riflessioni: non è finita, dobbiamo lavorare sugli aspetti che non funzionano del meccanismo. Il primo aspetto lo evidenziava con garbo il dottor Guariniello che, partendo dalle sue considerazioni sulla magistratura in relazione agli infortuni – che io estenderei all’insieme dei settori –, rivendicava la necessità di un coordinamento nazionale per un’azione incisiva su tutto il territorio nazionale perché, come diceva, a livello locale le pressioni sulla giustizia sono più forti. La verità è che il problema degli infortuni sul lavoro viene sottovalutato se non in relazione a casi eclatanti di incidenti mortali o plurimortali. Di fatto ne muoiono tre al giorno fra lavoratrici e lavoratori, e non sempre ce ne accorgiamo. Anzi c’è la tentazione da parte di alcuni di considerare questo momento di crisi e le attuali condizioni di lavoro come giustificazione a fare un passo indietro e chiudere un occhio sulla prevenzione. Ma non può e non deve essere così, perché subentra un problema di coscienza.

C’è il rischio che a causa della crisi economica che investe il nostro tessuto produttivo, unitamente alla disperazione di tanti lavoratori che ne consegue, l’attenzione sulle questioni della sicurezza venga a diminuire. Un dato questo che con tutta evidenza non è in alcun modo accettabile e che dovrebbe interrogarci tutti, politici, imprenditori, sindacati e pubblica opinione, su quanto ancora dovremo fare per debellare questa piaga: una tragedia quotidiana che rischia di offuscare i principi di civiltà stessi del vivere collettivo, perché la civiltà di un Paese non può non misurarsi anche dalla capacità di elevare il grado di sicurezza e di salubrità che i lavoratori trovano nella loro azienda, superando e rimuovendo quelle condizioni di lavoro inadeguate a cui ancora molti dei nostri lavoratori sono costretti.

Per evidenziare il rischio di un abbassamento del livello di guardia vorrei citare due casi che definirei emblematici: il primo è quello relativo all’incidente di Barletta dell’ottobre scorso dove, solo dopo il crollo del

maglificio, nel giro di una settimana sono convogliate sul luogo del disastro tutte le istituzioni statali, comunali, regionali per fare sopralluoghi e perizie. Il secondo caso è quello del 2010 di Paderno Dugnano, in Lombardia. In agosto nell'azienda di smaltimento rifiuti si verificano due incendi, intervengono i vigili del fuoco ma non vengono presi provvedimenti; ad ottobre si verifica una nuova esplosione per la stessa causa e muoiono dei lavoratori.

Sono, questi, due casi reali che hanno prodotto morti e feriti, su cui far nascere una riflessione che contempra la possibilità di un maggiore coordinamento tra le istituzioni preposte alla vigilanza e alla verifica degli *standard* di sicurezza giungendo alla istituzione di un coordinamento nazionale, che esiste già o meglio dovrebbe esistere dato che la legge Damiano – su questo punto non modificata dal ministro Sacconi – la indica come un'agenzia di sviluppo tecnico, che nelle more della legislazione concorrente possa essere anche a maggioranza nominata dalle Regioni.

Queste ultime devono assumere ancora di più il loro ruolo centrale, ma per farlo si devono prendere la responsabilità politica anche di un loro coordinamento nazionale, poiché uno degli aspetti problematici è che vengono attualmente applicate norme diverse a seconda dei diversi luoghi amministrativi.

L'ultimo documento delle Regioni mi pare vada proprio in questa direzione. Sarebbe sbagliato non dire che oggi la situazione non funziona. Ci sono delle norme specifiche che prevedono che il Governo destini risorse per la prevenzione, ma come denunciato da diversi sindacati e parti sociali, queste poste risparmiate vengono utilizzate per altre attività non sempre riconducibili al tema in oggetto.

Con l'attuale crisi del Paese e la conseguente difficoltà a mantenere un controllo sull'organizzazione del lavoro, c'è il rischio che sia un lavoratore messo di fronte al pericolo del licenziamento, che un piccolo imprenditore o un artigiano – ne sono morti tanti – che rischi di dover chiudere la propria azienda, guardino meno al fattore sicurezza. Ma mentre questa modalità può essere comprensibile se viene da parte della persona, non è certamente accettabile da parte dello Stato e delle istituzioni. C'è un altro tema che ritengo di primaria importanza ed è un punto su cui riflettere perché non basta essere tutti d'accordo come istituzioni –

e noi come Commissione l'abbiamo denunciato nelle nostre tre relazioni presentate al Senato – ma è necessario passare al fare.

Mi riferisco alla questione degli appalti. È vero che in tempi di crisi anche la situazione degli appalti si aggrava, ma è altrettanto vero che al di là del problema economico contingente, è l'attuale legge al massimo ribasso che va modificata. Con la normativa vigente si rischia di scaricare i costi e i danni della sicurezza sui lavoratori, penalizzando le imprese sane e ponendole fuori dal mercato. Si tratta di un tema particolarmente serio che incide sulla prassi per la sicurezza e che spesso rende particolarmente difficile individuare le responsabilità. A questo proposito abbiamo proposto un progetto di legge, che speriamo possa andare rapidamente in Commissione e in Aula, che introduce nella disciplina in vigore degli appalti pubblici alcuni puntuali correttivi orientati a limitare il ricorso ai ribassi elevati a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, oltre che della dignità delle prestazioni di manodopera e professionali.

L'ultima questione: dobbiamo guardare anche oltre, o meglio al terreno su cui si gioca la partita della sicurezza, che è quello a cui accennavo prima del controllo sull'organizzazione del lavoro e sui meccanismi relativi ad esso. Abbiamo intrapreso un lavoro che non guarda solo alle questioni immediate delle malattie, ma riflette anche su un modello di organizzazione del lavoro e sull'incidenza che questo ha sulle malattie stesse.

In particolare, proprio in questi giorni, partendo dal caso della FIAT di Pomigliano abbiamo notato che una diversa organizzazione del lavoro ha incidenze per esempio sulle condizioni delle lavoratrici, mettendo in rilievo che vi sono pratiche lavorative che hanno effetti diversi sulle donne. Dobbiamo pensare, quindi, che buone prassi, efficaci *standard* di sicurezza, devono misurarsi non solo con il luogo specifico della produzione ma anche essere modulati intorno alla persona: le donne, i giovani alla prima occupazione, gli immigrati con le loro problematiche specifiche.

*TOFANI.* Grazie, senatore Nerozzi. Con l'intervento del vice presidente Nerozzi si sono conclusi i lavori di questa mattinata, riprenderemo puntualmente oggi pomeriggio alle ore 15. Grazie.

### *SESSIONE POMERIDIANA*

*TOFANI.* Buongiorno. Diamo seguito ai lavori che abbiamo aperto questa mattina e all'inizio dei lavori pomeridiani abbiamo l'onore di avere la professoressa Elsa Fornero, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, alla quale cedo volentieri la parola. Prego, signora Ministro.

*FORNERO.* La giornata odierna ci ricorda una volta di più quanto molto è stato fatto in questi ultimi anni ed il modo di rapportarsi con il tema della salute dei lavoratori ha subito un'evoluzione passando da una normativa con approccio previdenziale, risarcitorio e per certi aspetti anche repressivo, ad un approccio partecipativo, preventivo e gestionale.

Abbiamo assistito, infatti, ad un lento e graduale passaggio dal concetto e dalle azioni di prevenzione a quello di promozione della salute, al fine di sviluppare un sistema valoriale sulla salute e sicurezza in grado di produrre anche effetti concreti sui comportamenti dei soggetti che quotidianamente sono chiamati ad operare a garanzia del suo sviluppo.

Un sistema della prevenzione e della promozione sempre più complesso che sia in grado di rispondere adeguatamente alle rapide modificazioni del mondo del lavoro necessita, però, di una normativa aggiornata e adeguata quale quella contenuta nel recente Testo unico in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, i cui punti chiave sono: sistemi di gestione integrata del rischio; strumenti efficaci per la promozione della salute; metodologie per il continuo aggiornamento e validazione delle normative tecniche in relazione all'evoluzione delle conoscenze; sistema informativo nazionale integrato, validato scientificamente e raccordato con tutti i soggetti della prevenzione; informazione, comunicazione e formazione per la promozione della salute qualitativamente certificata.

Va da sé che buone norme di sicurezza necessitano di un'effettiva applicazione, il che richiede un radicamento diffuso della cultura della prevenzione e un impegno costante delle istituzioni e dei soggetti che a vario titolo sono coinvolti.

### 1) Norme del Testo unico e loro attuazione

Per quel che mi compete, l'appuntamento di oggi costituisce un'occasione per confermare che il lavoro relativo allo stato di attuazione del Testo unico in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, può considerarsi in avanzato stadio di definizione (D.Lgs. n. 81/2008).

Il sistema istituzionale degli organismi previsti dal decreto è giunto a completamento con l'avvio anche della Commissione per gli interpellati che ha iniziato la sua attività nel mese di marzo 2012, mentre la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro ha tenuto 34 riunioni, adottando, tra l'altro, importanti documenti in materia di valutazione dello *stress* lavoro-correlato, di formazione dei lavoratori e dei datori di lavoro e di qualificazione delle imprese che svolgono attività in ambienti confinati.

Per quanto attiene, invece, al completamento del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), lo schema di decreto istitutivo ha ricevuto il previsto parere del Consiglio di Stato successivo a quello, positivo, della Conferenza Stato-Regioni.

L'INAIL, chiamato a gestire il «flusso» di dati del Sistema in parola, si è già attivato per fare in modo che il sistema medesimo sia in grado di operare una volta completato l'*iter* di approvazione del decreto interministeriale per la creazione e gestione di una banca dati, che comprenda anche una vera e propria anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali, strumento utile al potenziamento della partecipazione di lavoratori e parti sociali alla salute e sicurezza in azienda.

In particolare, in sede di Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro si è condivisa tra Stato, Regioni e parti sociali l'opportunità della costituzione di un «tavolo di lavoro» al fine di identificare i principi ispiratori della citata «banca dati», la quale potrebbe essere comprensiva anche degli organismi paritetici, in quanto anch'essi espressione del sistema di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro e fortemente valorizzati dal Testo unico.

La prossima riunione del «tavolo», presso il Ministero del lavoro, è stata convocata per il prossimo 16 luglio.

Tema tra i più rilevanti in termini di prevenzione degli infortuni e

del quale la Commissione consultiva si sta occupando è il c.d. «sistema di qualificazione» delle imprese, il quale ha lo scopo di individuare, in determinati settori, quali imprese possano operare e a quali condizioni, con riferimento a elementi relativi alla salute e sicurezza sul lavoro. Tale sistema verrà attuato nel settore edile per mezzo della attivazione della c.d. «patente a punti», mentre altri settori debbono essere individuati dalla Commissione stessa la quale sta procedendo in tal senso.

Tra i più recenti documenti approvati dalla Commissione consultiva vanno segnalate le procedure standardizzate per la valutazione dei rischi (approvate alla seduta straordinaria del 16 maggio 2012), utilizzabili da parte delle aziende con meno di 10 lavoratori e che verranno recepite con decreto interministeriale. Tali procedure sostituiranno la c.d. «autocertificazione» della valutazione dei rischi, utilizzabile solo fino al terzo mese successivo all'entrata in vigore del decreto appena citato o, al più tardi, non oltre il 31 dicembre 2012.

## *2) Attività di coordinamento in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*

Il nostro sistema istituzionale in materia di salute e sicurezza registra alcune criticità derivanti dal «modello duale» che caratterizza l'impianto delle competenze normative e gestionali, ripartito tra Stato e Regioni.

Purtuttavia sono fermamente convinta che l'esigenza di accrescere il coordinamento e le sinergie fra tutti gli enti istituzionali preposti alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, sia centrali che periferici, sia prioritario su tale modello di competenza concorrente che presuppone inevitabilmente una logica di cooperazione basata sulla «leale collaborazione».

A tal proposito, mi preme sottolineare che il Dicastero che rappresenta è costantemente impegnato nel favorire il coordinamento, tra i diversi organi ispettivi, delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

In particolare, sin dall'entrata in vigore del Testo unico è stato avviato un costante monitoraggio per accertare l'avvenuta istituzione e il relativo funzionamento dei «Comitati regionali di coordinamento» in

attesa della istituzione del «Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro».

### *3) Attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

La necessità di rendere più incisivi i controlli e la repressione delle infrazioni in materia di salute e sicurezza del lavoro (in particolar modo per il lavoro sommerso ed irregolare) ha richiesto anche per il 2012 una programmazione dell'attività ispettiva di mirate verifiche tecniche (i cui dati del primo semestre sono in corso di elaborazione) opportunamente pianificate nell'ambito dei Comitati regionali di coordinamento.

Le verifiche, infatti, sono state indirizzate in primo luogo a contrastare l'allarmante fenomeno degli infortuni sul lavoro garantendo una costante azione ispettiva diretta al controllo delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, nonché anche a quello della regolarità dei rapporti di lavoro nel settore edile. In tale settore, infatti, sono stati intensificati i controlli di competenza degli ispettori tecnici delle strutture territoriali, al fine di arginare il fenomeno infortunistico che in edilizia presenta una significativa consistenza numerica rispetto all'andamento complessivo degli incidenti sul lavoro, con specifico riferimento a quelli di particolare gravità.

Nel contempo si è ritenuto opportuno programmare una connessa attività di prevenzione e promozione in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con l'intento di realizzare una significativa valorizzazione del ruolo del personale ispettivo nell'ambito del tessuto economico-sociale in cui svolge la sua funzione, analoga attenzione è stata richiesta non solo per l'azione di vigilanza in senso stretto, ma anche per la realizzazione di una maggior diffusione della cultura della legalità, attraverso la programmazione, anche per l'anno 2012, di specifiche attività di prevenzione promozione previste dalla normativa vigente tra i compiti delle direzioni del lavoro. Tali iniziative sono finalizzate all'informazione ed all'aggiornamento sulle tematiche più rilevanti in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e rivolte agli operatori del mercato del lavoro, quali le organizzazioni datoriali e sinda-



cali e le realtà economico-sociali presenti sul territorio, nonché gli ordini professionali.

#### *4) Formazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro*

Al fine di promuovere la diffusione della cultura della sicurezza, il comitato della Commissione consultiva che si occupa della formazione in materia di salute e sicurezza ha di recente approvato (16 maggio u.s.) uno specifico documento che individua i criteri di qualificazione dei formatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro. È stato, pertanto, predisposto dai competenti uffici uno schema di decreto interministeriale, di imminente pubblicazione (a firma congiunta con il collega del Ministero della salute), che recepisce tali criteri.

*TOFANI.* Grazie signora Ministro. Sappiamo benissimo che ha impegni urgenti alla Camera dei deputati, quindi quando riterrà opportuno raggiungere la Camera dei deputati La comprenderemo benissimo. Desidererei, intanto, chiamare per l'intervento il Comandante del Nucleo per la tutela del lavoro dell'Arma dei Carabinieri, colonnello Paolo Giovanni Maria La Forgia. Prego.

*LA FORGIA.* Da sei mesi ho assunto il Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro, proveniente da oltre 20 anni di ininterrotto comando di reparti investigativi, ... di omicidi, quindi, ne ho visti tanti, ma, come ho già avuto modo di affermare in altre circostanze, sono rimasto incredulo innanzi all'elevato numero di infortuni e soprattutto di morti sul lavoro.

Sento di poter affermare, con assoluta certezza, che tutti noi sentiamo il peso di questi morti, il dramma delle loro famiglie, il dolore dei loro figli, spesso in tenera età.

È soprattutto in questa stagione, quando le condizioni meteorologiche sono più clementi, che si registra il picco degli infortuni, spesso mortali, soprattutto in edilizia ed in agricoltura.

Basta una passeggiata nella provincia italiana, anche per una breve gita fuori porta, per rendersi conto di come il pericolo di tali tragici eventi si annidi ovunque: operai letteralmente arrampicati – senza protezione alcuna – su tetti, cornicioni o balconi, per provvedere ai consueti lavori di

riparazione dopo i rigori dell'inverno, o agricoltori alla guida di trattori pericolosamente in pendio, anche in questi casi senza l'adozione delle più basilari precauzioni.

*È mancanza della cultura della prevenzione?*

*Credo proprio di sì.*

Ma gli organi preposti alla vigilanza, prevenzione e controllo non possono esimersi da attuare ogni utile azione volta ad infrenare il fenomeno.

È un lavoro difficile, i cui esiti positivi *non* sono facilmente traguardabili e che spesso lascia demoralizzati e con l'amaro in bocca.

Ma, guai ad abbassare la guardia su un territorio, come quello italiano, ove operano miriadi di piccole e medio-piccole imprese, e dove, oggettivamente, è più facile il diffondersi del lavoro nero o di quello irregolare e, quindi, della minor sicurezza sui luoghi di lavoro.

La Rete europea migranti (EMU) e l'istituto di ricerca IDOS rilevano che l'Italia, da tempo, è divenuta un polo di attrazione dell'immigrazione clandestina proprio a causa dell'ampio mercato del lavoro sommerso che, troppo spesso, vuol dire anche minor sicurezza.

Nel corso dei primi cinque mesi dell'anno corrente, su 34.290 lavoratori controllati 7.483 sono risultati in nero, con un incremento pari al 40 per cento rispetto all'analogo periodo del 2011; di essi 281 lavoratori erano clandestinamente presenti sul territorio nazionale.

Questi dati rientrano in quelli, ovviamente, ben più ampi della Direzione generale dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro, con la quale il Comando collabora in stretta sinergia.

Una recente analisi ha, poi, individuato proprio nei sopraccitati comparti dell'edilizia e dell'agricoltura i settori di maggiore criticità (mi riferisco rispettivamente agli infortuni per caduta e a quelli causati dal ribaltamento delle macchine agricole). Ma, mentre in tal ultimo ambito la vigilanza è sicuramente più difficoltosa a causa della vastità delle aree coltivate (purtuttavia anche in questo comparto non manca l'azione di vigilanza), in edilizia, invece, è più agevole indirizzare i controlli, pur *non* in assenza di difficoltà dovute alla miriade di cantieri medio-piccoli.

Vorremmo azzerare il fenomeno delle c.d. «morti bianche», ma ci accontenteremmo, più realisticamente, di contenerlo.

Ed è proprio in tal senso che, da poche settimane, il Ministero del lavoro – segnatamente la Direzione generale dell'attività ispettiva – ed il

Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, con il coinvolgimento delle ASL, hanno avviato una serrata campagna per la sicurezza in edilizia e nella cantieristica che si protrarrà per alcuni mesi e che vede impegnati, su tutto il territorio nazionale, gli ispettori delle Direzioni provinciali e regionali del lavoro, all'unisono con i Carabinieri ispettori del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro – binomio oramai inscindibile e collaudato da decenni di esperienze comuni (è dal 1937 che i Carabinieri operano in seno al Ministero del Lavoro) –, sinergia questa apprezzata anche al di fuori dei confini nazionali.

Nella campagna di vigilanza in atto operano, ovviamente, i militari dei Comandi provinciali dell'Arma e, soprattutto, delle stazioni Carabinieri che, quali *sensori sul territorio*, svolgono, d'intesa con le Direzioni territoriali del lavoro ed i Nuclei ispettorato dei Carabinieri, una fondamentale attività di *intelligence* per l'individuazione degli obiettivi da sottoporre a vigilanza.

Altresì, va rimarcata l'azione che gli organi di vigilanza svolgono con la magistratura al fine di individuare i responsabili degli infortuni e, anche in quest'ultimo ambito, grandi passi sono stati fatti negli ultimi anni.

Infine, come detto in esordio di questo mio breve intervento, il contrasto al fenomeno degli infortuni sui luoghi di lavoro non può essere incentrato solo sulla logica dei controlli e delle sanzioni, bensì deve essere orientato alla diffusione di una più capillare cultura della sicurezza, sia verso gli imprenditori che verso i lavoratori.

È sicuramente questa dei convegni la strada maestra per la diffusione della cultura della sicurezza, il cavallo vincente sui cui puntare.

Bisogna insegnare *non* alle prossime generazioni ma a *questa* generazione cosa è la sicurezza sul lavoro, semmai spiegando agli alunni delle ultime classi della scuola media superiore — proprio a quei giovani che si apprestano ad entrare nel mondo del lavoro — i lineamenti fondamentali della sicurezza in ambito lavorativo, se del caso contestualmente alle lezioni dedicate agli articoli della nostra Costituzione che, proprio al primo articolo, stabilisce che l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro.

*TOFANI.* Grazie, Comandante, per la sua relazione ma soprattutto per la sua testimonianza e per l'impegno che l'Arma dei Carabinieri

profonde su tutto il territorio nazionale, del quale abbiamo avuto contezza in modo diretto. Ora interverrà il dottor Tommaso Campanile, in rappresentanza della R.ETE. Imprese Italia.

*CAMPANILE.* Grazie, Presidente.

Le piccole e medie imprese che R.ETE. Imprese Italia rappresenta, svolgono un ruolo chiave nella struttura dell'economia italiana ed europea, in quanto rappresentano il 99 per cento delle imprese, di cui il 92 per cento costituito da microimprese. Esse occupano oltre due terzi della forza lavoro del settore privato e offrono un sostanziale contributo alla crescita economica.

Dall'emanazione del D.Lgs. n. 626 del 1994 in poi, le PMI italiane hanno impiegato notevoli risorse, oltre a un notevole impegno degli imprenditori che, pur in presenza di una legislazione europea costruita per le grandi multinazionali e difficilmente applicabile alle piccole e micro imprese, hanno contribuito ad abbattere il fenomeno infortunistico in maniera continua e consistente introducendo sistemi di gestione e miglioramento del processo produttivo.

La strategia dell'Unione europea, volta a stimolare la crescita del prossimo decennio – Europa 2020 – sottolinea che è importante migliorare il clima imprenditoriale, anche tramite una «*regolamentazione intelligente*» per rafforzare la competitività delle imprese europee su scala mondiale.

La stessa Commissione europea ha invitato gli Stati membri ad applicare il principio di «*pensare anzitutto in piccolo*», integrandolo sistematicamente nel processo legislativo nazionale e ad impegnarsi in azioni concrete di esenzione o di riduzione al minimo degli oneri amministrativi che gravano sulle PMI e in particolare sulle microimprese anche in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Una legislazione intelligente quindi, che non abbia l'obiettivo di ridurre i livelli di tutela, ma quello di promuovere le azioni concrete a salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori riducendo al minimo il formalismo e l'adempimento amministrativo.

L'impegno dei nostri imprenditori in materia di prevenzione è dimostrato dai dati che indicano un bilancio in continua diminuzione sia rispetto al numero degli infortuni in generale che rispetto al numero degli infortuni mortali.

Secondo i dati INAIL più recenti, gli infortuni sul lavoro sono stati 790.000 nel 2009, 775.000 nel 2010, 726.000 nel 2011 con una riduzione nel triennio pari all'8 per cento. Ancora più significativa risulta la diminuzione degli infortuni mortali che nel triennio esaminato è pari all'11,7 per cento.

Una costante diminuzione del fenomeno dunque, che non rappresenta per le nostre imprese un punto d'arrivo, ma solo uno stimolo per proseguire nell'impegno intrapreso e per continuare a migliorare in termini di ambienti di lavoro sicuri, consapevoli che un sistema produttivo che ha un elevato livello di attenzione nei confronti della sicurezza è un sistema «sano», non solo per il rispetto di valori non negoziabili, quali la salute e la sicurezza di chi lavora, ma per migliorare l'efficienza delle imprese e la loro competitività.

In questa occasione ci sembra importante mettere l'accento su un dato che riguarda gli ambienti di lavoro, quindi il posto ove l'imprenditore ha una maggiore possibilità di intervento e di controllo sulla riduzione rischi: dei 930 infortuni mortali avvenuti nel 2011 solo il 45 per cento sono accaduti in ambiente di lavoro ordinario, ben il 55 per cento degli infortuni mortali sono avvenuti in occasione di circolazione stradale, di cui il 56 per cento in occasione di lavoro (autotrasporto merci/persone, commessi viaggiatori, ecc.) e il 44 per cento *in itinere* (percorso casa-lavoro-casa).

Sottolineiamo questi ultimi significativi dati alla Commissione in quanto il numero degli infortuni in occasione di circolazione stradale è quello che, nel tempo, è rimasto sostanzialmente costante, le riduzioni sono state – purtroppo – poco significative, le motivazioni poco indagate e le attività di prevenzione degli infortuni nulle, fatta eccezione per quelle relative alle norme comportamentali.

*Il quadro legislativo in termini di attuazione: Sistema istituzionale, azioni di prevenzione, formazione - proposte*

La legislazione in materia di salute e sicurezza ha subito, negli ultimi anni, una riscrittura che ha provveduto a modificare in maniera sostanziale il sistema istituzionale, gli strumenti di conoscenza del fenomeno, la formazione, la partecipazione delle parti sociali.

In particolare è stato innovato il Sistema istituzionale che prevede un «Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro».

Il Comitato interministeriale avrebbe dovuto stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia, individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori, programmare il coordinamento e l'indirizzo dell'attività di vigilanza e individuare le priorità della ricerca in tema di prevenzione.

Ad oggi non si conoscono i contenuti della sua azione né si è configurato un coinvolgimento delle parti sociali.

È stato inoltre istituito un Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), strumento che avrebbe dovuto prevedere l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi per programmare e pianificare l'attività di prevenzione.

Neanche per questo rilevante strumento per la prevenzione il D.Lgs. 81/2008 prevede il coinvolgimento attivo delle parti sociali, ove peraltro non si ha notizia di un suo funzionamento.

Una parte, che noi consideriamo rilevante, del Titolo I del D.Lgs. 81/2008 resta tuttora inattuata ed è quella relativa all'articolo 52 che prevede un Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale e alla pariteticità.

In merito alla pariteticità segnaliamo che questa esperienza, che ci ha visto fra i promotori nell'ormai lontano 1996, è stata riconosciuta utile a livello nazionale per l'assistenza prestata alle micro e piccole imprese e ai loro lavoratori, tanto che prima il ministro Damiano e poi il ministro Sacconi hanno confermato la funzione sociale della pariteticità e le hanno delegato importanti funzioni rilevabili nel Testo unico.

Riteniamo pertanto che questa scelta vada confermata dando finalmente attuazione all'articolo 52 che attende un decreto del Ministro del lavoro dal 31.12.2009.

In particolare, per il miglioramento della prevenzione nelle microimprese, è necessario definire le modalità semplificate previste; questi strumenti vanno però analizzati con le organizzazioni datoriali che

le rappresentano e ne conoscono la realtà per evitare «sovrastrutture burocratiche» e conseguire il vero obiettivo del miglioramento della sicurezza sul lavoro; l'esempio eclatante di tale perversione burocratica e formale è costituito dall'ipotesi inserita all'articolo 27 del D.Lgs. 81/2008 di una «patente a punti» per il settore edile che, quantomeno nelle versioni finora proposte, potrebbe comportare un inutile fardello amministrativo con elevati costi per le imprese senza che si possa prevedere alcun miglioramento per la sicurezza dei lavoratori e degli imprenditori delle micro e piccole imprese.

### *Le proposte*

Ci riferiamo alla «semplificazione», e a tutti quegli strumenti che è possibile attivare *«pensando anzitutto in piccolo»* come raccomanda la Commissione europea (*Small Business Act*): *«essere favorevoli alle PMI deve divenire politicamente normale, in base alla convinzione che le regole devono rispettare la maggioranza di coloro che le usano»*.

Uno strumento non ancora previsto, ma sicuramente utile al miglioramento della prevenzione degli infortuni gravi e mortali in occasione di lavoro su strada, potrebbe essere l'istituzione di un apposito Osservatorio che, in collaborazione con i Ministeri competenti, la Polizia della strada, l'INAIL e le organizzazioni datoriali, definisca metodi di analisi e monitoraggio degli incidenti al fine di programmare ed indirizzare le necessarie azioni di prevenzione.

Per quanto riguarda la formazione, nel nuovo contesto legislativo assume una maggiore importanza prevedendo anche la necessità di formazione per figure aziendali prima non previste (dirigenti, preposti) e introducendo due importanti concetti: l'addestramento e l'aggiornamento.

Riteniamo inoltre opportuno segnalare che la formazione di importanti figure della prevenzione aziendale, i cosiddetti responsabili e addetti del servizio di prevenzione e protezione (RSPP/ASPP), regolata da un Accordo Stato-Regioni che prevedeva una sperimentazione di due anni (2006/2008), è tuttora in attesa di una riscrittura che tenga conto delle correzioni che la sperimentazione ha reso evidenti e necessarie.

Importanti innovazioni in materia di formazione sono – inoltre – sia l'introduzione della necessità di definire opportuni criteri di qualificazione

per i cosiddetti formatori in materia di salute e sicurezza, che l'introduzione del «libretto formativo» da definire in tempi brevi.

Siamo inoltre convinti che lo sforzo che le piccolissime, ma necessarie all'economia e all'occupazione, imprese italiane stanno facendo per adeguarsi ad una normativa non semplice, debba essere adeguatamente sostenuto indirizzando risorse specifiche alla prevenzione e alla formazione in materia dei lavoratori autonomi e delle microimprese.

Ad oggi sono ancora inevase le richieste delle piccole e micro imprese che hanno versato nelle casse dell'INAIL oltre 1,5 miliardi all'anno e che non sono stati utilizzati per la gestione, rappresentando un avanzo improprio che deve essere restituito alle nostre imprese per impiegarlo in attività di miglioramento dei luoghi di lavoro e dei processi produttivi. Dobbiamo recuperare un ritardo ventennale rispetto agli altri paesi comunitari ove la politica di sostegno alle micro e piccole imprese è stata varata in seguito alle direttive europee ancora negli anni '90.

*TOFANI.* Prima di dare la parola al dottor Rosario Altieri, co-presidente di Alleanza delle Cooperative Italiane, chiedo al dottor Tommaso Campanile di avere una dettagliata relazione sulle cose che ha detto; in modo particolare i riferimenti precisi della legislazione straniera per permettere a questa Commissione di fare un ulteriore approfondimento sugli argomenti; gliene saremmo molto grati.

Invii quanto ha riferito a voce; quello che è scritto nella relazione rimane agli atti, ma La sollecito a fornirci quanto ha dichiarato con fatti precisi e specifici perché sarà argomento di studio e approfondimento da parte nostra. Va bene. La ringrazio, molto gentile.

Prego, dottor Altieri.

*ALTIERI.* Desidero innanzitutto esprimere, a nome dell'Alleanza delle Cooperative Italiane, un sincero ringraziamento alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»: un ringraziamento non solo per aver organizzato l'odierna giornata di riflessione e di confronto con tutti gli interlocutori più qualificati sulla materia, ma anche e soprattutto per la sensibilità da sempre dimostrata nell'affrontare e nell'approfondire questa delicata questione, nonché per l'impegno che da



anni profonde nella rilevazione e ricognizione costanti delle esigenze legate alla sicurezza, nel monitoraggio dell'attuazione della normativa vigente, nella ricerca e nella proposta delle soluzioni più idonee a superare le ancora numerose criticità.

Devo dare anche atto alla Commissione di aver privilegiato, sin dall'inizio della propria attività, il dialogo e lo scambio continui con le parti sociali, nell'ottica di raccogliere le attente valutazioni soprattutto in merito alla congruità delle disposizioni legislative rispetto ai bisogni rilevati, di farne proprie le istanze – spesso derivanti dall'esperienza sul campo da parte degli associati – e di promuovere una attenta analisi del fenomeno infortunistico, corredata dall'individuazione degli strumenti più opportuni per la diffusione della cultura della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Le tre Organizzazioni più rappresentative del Movimento cooperativo, AGCI, Confcooperative e Legacoop, all'epoca non ancora riunite nell'ACI, parteciparono nel dicembre 2008 ad una audizione convocata dalla stessa Commissione al fine di verificare sostanzialmente quale accoglienza fosse stata riservata nelle file delle associazioni imprenditoriali al noto decreto legislativo n. 81.

Già in quella occasione, il mondo della Cooperazione sottolineò l'importanza delle misure messe in campo e la loro efficacia, comprovata dalla graduale ma sensibile riduzione dei casi di infortunio sul lavoro e, in particolare, delle cosiddette «morti bianche»: il calo del 10 per cento degli incidenti, registrato tra il 2006 ed il 2007 come risultato di una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori interessati, confermava infatti la validità dell'intervento del legislatore e rendeva altresì ragione dell'intenso impegno comune delle istituzioni, delle organizzazioni datoriali, dell'INAIL, dei vari Fondi interprofessionali e di ogni altro soggetto coinvolto nella promozione di una rinnovata cultura della sicurezza.

Emersero allora due aspetti particolarmente delicati: da un lato, la necessità di concentrare maggiormente l'attenzione sulle medie, piccole e micro imprese, che costituiscono una larghissima parte del nostro tessuto imprenditoriale, allo scopo di metterle nelle condizioni di poter sostenere, senza eccessivo peso, i nuovi adempimenti; dall'altro, l'esigenza di prevedere controlli più stringenti con riferimento alle gare d'appalto, per evitare che l'utilizzo di contratti collettivi nei quali viene fissato un costo del

lavoro inferiore a quello sancito nei CCNL sottoscritti con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative potesse ripercuotersi negativamente sulle spese per la sicurezza, inducendo gli imprenditori a considerarle non come costi imprescindibili ed incompressibili, ma quale bacino cui attingere per possibili risparmi.

In realtà, un passo avanti riguardo a quest'ultima problematica è stato negli ultimi anni compiuto in ragione dell'applicazione del «Protocollo Cooperazione», siglato nel 2007 da AGCI, Confcooperative e Legacoop con CGIL, CISL e UIL, cui hanno aderito anche i Ministeri del lavoro e dello sviluppo economico: l'attività di monitoraggio che viene compiuta dagli appositi Osservatori istituiti presso le DPL si è rivelata e si rivela tuttora una fondamentale risorsa nella lotta al *dumping* contrattuale ed a tutto ciò che ad esso è connesso in termini di concorrenza sleale e di iniquo trattamento dei lavoratori.

A tal proposito, mi sembra utile spendere qualche parola su un provvedimento di pochi giorni fa e precisamente del 1° giugno scorso, che segna una vera e propria svolta in questa direzione: mi riferisco alla circolare della Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in cui si sancisce – cito testualmente – che *«l'unico contratto da prendere come riferimento ai fini dell'individuazione della base imponibile contributiva ai sensi dell'articolo 1 della Legge n. 389/1989, come interpretato in via autentica ex articolo 2, comma 25, Legge n. 594/1995, è il contratto collettivo nazionale sottoscritto da CGIL, CISL e UIL /AGCI, Legacoop, Confcooperative»*.

Ciò premesso, nell'arco temporale compreso tra il richiamato momento di riflessione del 2008 e l'odierna occasione di confronto, la situazione si è evoluta positivamente. Grazie agli sforzi congiuntamente compiuti, possiamo infatti registrare una ulteriore contrazione del numero delle denunce di infortunio sul lavoro le quali, in base al Rapporto INAIL 2010, si attestano a quota 775.000; tuttavia, il dato più significativo è quello riguardante gli incidenti mortali che, per la prima volta dal dopoguerra, scendono sotto le quattro cifre e si fermano a 980 casi, con una flessione del 6,9 per cento rispetto al 2009.

Sebbene, dunque, i risultati continuino ad essere sempre più incoraggianti, il fenomeno si confermi in costante regresso ed il miglioramento del *trend* degli infortuni possa dirsi ormai strutturale, il tributo che il

mondo del lavoro e la società tutta pagano è ancora troppo oneroso e, in verità, lo sarà sempre finché non si raggiungerà il traguardo dell'azzeramento degli incidenti, soprattutto di quelli mortali.

Ciò non significa che non siamo soddisfatti del lavoro fin qui svolto, o che non apprezziamo l'opera del legislatore nel sistematizzare e razionalizzare il quadro normativo in materia, prima parcellizzato, in alcuni punti incompleto e per certi versi non più al passo con l'evoluzione del contesto.

Al contrario, riconosciamo che si è attivato sul tema della sicurezza un circuito virtuoso di collaborazione concreta e propositiva tra le istituzioni, le associazioni datoriali e le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori.

Fondamentale si è rivelato anche il ruolo dell'INAIL, tanto nella fase del monitoraggio del fenomeno infortunistico, quanto nel finanziamento delle iniziative volte alla formazione dei lavoratori e delle figure professionali previste dalla normativa a tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Per le citate finalità, l'Istituto ha stanziato 60 milioni di euro solo nel 2010 ed il prossimo anno metterà a disposizione delle imprese ben 280 milioni di euro: il duplice auspicio è che si archivi l'esperienza del «*click day*» – meccanismo riproposto anche per la partecipazione al nuovo avviso, accessibile a partire proprio da domani e per i due giorni successivi – rivelatasi penalizzante per molti soggetti e che si ridisegnino le modalità di accesso ai finanziamenti, introducendo una fase di pre-qualificazione e prevedendo una modulazione delle risorse su base regionale. Ciò consentirebbe, infatti, di raggiungere una platea più ampia di beneficiari e di scongiurare esclusioni fondate sulla minore tempestività nell'inoltro delle domande, ovvero sul momentaneo malfunzionamento dei sistemi telematici.

Altrettanto significativa è risultata, per quanto riguarda il mondo della Cooperazione, la sensibilità dimostrata in questo ambito da Fon.Coop, il Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua costituito fra le tre centrali cooperative riunite nell'ACI e le tre maggiori organizzazioni sindacali, che finanzia piani aziendali, settoriali e territoriali finalizzati all'incremento dei livelli di competitività delle imprese iscritte, ivi inclusi gli interventi rientranti, appunto, nel

campo della salute e sicurezza sul lavoro, cui, negli ultimi quattro anni, sono stati destinati oltre 30 milioni di euro.

Il ritorno non ha tardato a manifestarsi dal punto di vista della conoscenza degli strumenti deputati alla tutela dei lavoratori e dei rischi connessi alle relative mansioni, della consapevolezza dell'importanza di tutti gli aspetti connessi alla sicurezza da parte degli imprenditori, della competenza delle figure professionali previste dalla normativa vigente e, più in generale, della diffusione della cultura della prevenzione, più che mai necessaria a superare quei comportamenti impropri che sono all'origine, come è stato riscontrato, dell'80 per cento circa degli infortuni.

Anche grazie ai preziosi indirizzi ed interventi di Fon.Coop, pertanto, all'interno delle imprese cooperative la diminuzione degli incidenti è stata considerevole dopo l'approvazione del decreto 81/2008 ed evidente è l'accresciuta sensibilità circa la questione della salute e sicurezza dei lavoratori.

A fronte dell'impegno serio e convinto delle nostre associate su questo versante, occorre tuttavia sottolineare le enormi difficoltà che ne derivano per le piccole realtà, sottoposte ad aggravii talora insostenibili in termini sia di costi che di appesantimenti burocratici.

Ribadisco, al riguardo, la necessità di individuare procedure e modalità più snelle che, senza assottigliare le imprescindibili garanzie correlate ai rischi riferibili a ciascuna attività lavorativa, tenuto conto delle specificità settoriali, permettano alle PMI di ottemperare con un impatto più contenuto.

Si tratta, in altre parole, di semplificare la gestione degli adempimenti rapportandola alle dimensioni dell'impresa e di commisurare ad esse anche le sanzioni, in modo da far sì che il rispetto delle norme possa essere alla portata anche delle realtà meno strutturate.

Con riferimento a queste ultime, è evidente che l'incidenza in bilancio dei costi per il rinnovo o l'adeguamento di impianti, macchinari ed attrezzature sia proporzionalmente maggiore in confronto alle grandi aziende; allo stesso modo, le PMI sostengono con più fatica le spese legate alla formazione ed ai controlli atti a garantire che il lavoro venga svolto in condizioni di sicurezza.

Concludo soffermandomi su due elementi, a proposito dei quali è forse opportuna una attenta riflessione ed un ulteriore approfondimento: la

ripartizione delle competenze afferenti la sicurezza sul lavoro tra il livello nazionale e quello regionale; la particolare situazione del settore agricolo rispetto al finanziamento delle azioni di prevenzione.

In merito alla prima questione, è vero che finora nessuna delle Regioni e delle Province autonome si è avvalsa della possibilità, prevista dall'articolo 1, comma 3, del citato decreto n. 81, di varare in questo ambito una legislazione in deroga, ma preme ugualmente riaffermare che la delicatezza della materia è tale da richiedere il massimo grado di omogeneità possibile su tutto il territorio nazionale, da perseguire attraverso la costante e costruttiva collaborazione tra i diversi livelli di Governo.

Per quanto concerne invece il secondo aspetto, premetto che le imprese operanti nel settore agricolo nel nostro Paese sono per circa un terzo costituite in forma di società cooperative, le quali peraltro aderiscono in gran parte alle organizzazioni che compongono l'Alleanza delle Cooperative Italiane.

Per questo motivo, avverto il dovere di segnalare le difficoltà di attuazione della prevenzione in agricoltura, legate al recente abbassamento della soglia del regime «*de minimis*», portato dalla normativa comunitaria a soli 7.500 euro, con la conseguenza che molte imprese sono destinate a fuoriuscire dal novero dei soggetti ammessi ai predetti finanziamenti INAIL o potranno fruirne in misura sensibilmente ridotta: ciò sembra andare, tra l'altro, in controtendenza rispetto all'esigenza di dare ulteriore impulso alla cultura della sicurezza in questo settore, in virtù delle particolari caratteristiche orografiche del territorio italiano e delle ancora insufficienti dotazioni, sulle macchine agricole, dei necessari dispositivi quali le barre anti-ribaltamento: questi sono i motivi per cui appare ragionevole un correttivo della ricordata normativa o una deroga alla stessa.

A nome dell'Alleanza delle Cooperative Italiane, rinnovo quindi la totale disponibilità al confronto, in ottica costruttiva e con lo spirito di collaborazione sempre dimostrato, con i soggetti competenti, a partire proprio dalla Commissione riunita oggi, cui non faremo mancare le nostre riflessioni ed il nostro contributo di proposte con l'auspicio che, soprattutto in un periodo di perdurante crisi come quello attuale, nel quale occorre vigilare più attentamente affinché non si abbattano le necessarie

cautele, gli interventi capillari e mirati realizzati nel campo della sicurezza possano rendere l'azzeramento delle morti sul lavoro un traguardo un po' più accessibile.

*TOFANI.* Grazie, dottor Altieri. Per quanto riguarda il regime «*de minimis*» voglio comunicare ai partecipanti e a quanti ci stanno ascoltando che noi da più di un anno abbiamo aperto al riguardo un dialogo con l'Unione europea. Abbiamo predisposto un disegno di legge che sarà presentato nei prossimi giorni, secondo il quale i finanziamenti relativi ad interventi per una maggiore sicurezza sulle macchine e attrezzature di lavoro debbono essere esclusi dai vincoli comunitari in materia di aiuti di stato e quindi non si crei il problema del cumulo. Ci auguriamo che questa norma possa andare a buon fine. Ci tenevo a dirglielo.

Adesso chiedo cortesemente al professor Francesco Violante, professore ordinario di medicina del lavoro all'Università «Alma Mater Studiorum» di Bologna, di svolgere il proprio intervento.

*VIOLANTE.* Un secolo di studi ha dimostrato che il lavoro può avere sulla salute conseguenze negative, ma (più recentemente) anche positive.

Le conseguenze negative sono infortuni, malattie da lavoro, riduzione della speranza di vita.

Il lavoro «sano», tuttavia, è un importante fattore di promozione della salute e la ricerca può dare un contributo decisivo per minimizzare le conseguenze negative del lavoro e massimizzare quelle positive.

Le conseguenze negative del lavoro sulla salute sono innumerevoli e i dati statistici sono rivelano una situazione ancora inaccettabile:

– gli infortuni da lavoro in Italia sono circa 800.000 all'anno, di cui circa 1.000 mortali (INAIL),

– malattie da lavoro in Italia: circa 34.000 segnalazioni in un anno (INAIL).

Volendo fare una stima, il costo per la comunità nazionale degli infortuni da lavoro sarebbe pari a 2-3 punti di Prodotto Interno Lordo (PIL).

Negli Stati Uniti il numero di morti per malattie collegate al lavoro sarebbe 8 volte superiore a quello degli infortuni mortali.

In Europa (fonte: *Labour Force Survey 2007*) il 3,2 per cento dei lavoratori ha avuto un infortunio sul lavoro nei 12 mesi precedenti (circa 7 milioni di persone).

Di questi il 73 per cento si è assentato dal lavoro a causa dell'infortunio e il 22 per cento lo ha fatto per più di un mese.

Inoltre l'8,6 per cento dei lavoratori europei ha avuto problemi di salute correlati al lavoro nei 12 mesi precedenti (circa 20 milioni di persone).

I problemi di salute più frequentemente riportati sono di tipo muscolo-scheletrico e da *stress*.

Da un esame dei tassi di infortunio sul lavoro, 2007 (fonte: Eurostat), i casi con assenza dal lavoro superiore a 3 giorni, per 100.000 lavoratori sono i seguenti:

– Spagna	4.591
– Portogallo	4.330
– Francia	3.975
– UE Euro	3.279
– UE 15	2.859
– Italia	2.674
– Irlanda	1.481
– Regno Unito	1.085
– Svezia	997

Mentre da un esame dei tassi di infortunio mortale sul lavoro, 2007 (fonte: Eurostat), esclusi tutti i casi classificabili come incidenti stradali, per 100.000 lavoratori, si legge:

– Portogallo	6,5
– Austria	4,8
– Spagna	3,5
– Italia	2,9
– UE Euro	2,3
– UE 15	2,5
– Paesi Bassi	1,6
– Grecia	1,6
– Regno Unito	1,4

In merito ai problemi di salute nei lavoratori europei (fonte: *Fourth European Working Conditions Survey, 2005*), il 35 per cento dei lavora-

tori europei ritiene che il proprio lavoro sia dannoso per la salute (Italia 40 per cento) e che i disturbi più frequenti siano:

- mal di schiena 24,7 per cento
- dolori muscolari 22,8 per cento
- affaticamento 22,6 per cento
- *stress* 22,3 per cento
- mal di testa 15,5 per cento
- irritabilità 10,5 per cento

In Gran Bretagna l'*Health and Safety Executive* ha stimato, nel periodo 2003-2004:

- la presenza di oltre 2 milioni di persone affette da malattie le cui cause sono riconducibili al lavoro;
- un'incidenza di oltre 5.000 malattie professionali ogni 100.000 lavoratori – circa 6.000 morti/anno –, a causa di malattie dovute a fattori di rischio presenti sul lavoro.

Negli Stati Uniti il numero di decessi derivanti da malattie (tumori, patologie respiratorie, cardiovascolari ecc.) connesse all'attività lavorativa è stato stimato in 49.000/anno (con un *range* tra 26.000 e 72.000).

Il numero complessivo di decessi dovuti al lavoro è stato stimato essere pari a circa 55.000/anno (con un *range* tra 32.000 e 78.000 circa).

I decessi legati all'attività lavorativa costituirebbero quindi, negli Stati Uniti, l'ottava causa di morte in assoluto precedendo anche i decessi per incidenti stradali.

Molti sono problemi aperti che con il contributo della ricerca si possono risolvere o ridurre:

- la prevalenza dei disturbi da fattori biomeccanici e relazionali (con una correlazione tra i due);
- le inadeguate informazioni sui limiti di esposizione a questi fattori;
- la causalità multifattoriale (interazione tra fattori lavorativi e non) e causalità «debole».

Ma quali sono le misure di provata efficacia che possono essere utilizzate per ridurre l'incidenza di infortuni e malattie da lavoro?

I modelli di prevenzione e tutela impostati al tempo delle malattie professionali «classiche» (silicosi, intossicazioni) sono ancora adeguati al quadro di patologia da lavoro prevalente?



Partendo da uno studio su mortalità e lavoro (Torino 1991-96):

<i>Condizione lavorativa</i>	<i>Rischio relativo</i>
Occupati stabilmente	1,00
Occupati in modo intermittente	1,52
Disoccupati (in precedenza occupati)	2,29
Disoccupati stabilmente	2,61
Stabilmente fuori dalla forza lavoro	4,81

possiamo affermare che il lavoro deve essere considerato come un potente fattore di promozione della salute.

È da tempo noto l'effetto «lavoratore sano» per cui lo stato di salute di una popolazione di lavoratori è in genere migliore di quello di chi non lavora: oggi sappiamo che non si tratta solo di un effetto di selezione.

Non sono noti con certezza i fattori collegati al lavoro che determinano un miglioramento dello stato di salute.

Alcuni sono materiali: reddito, attività fisica, astensione dal fumo (in alcuni settori), controlli medici regolari (forse).

Altri sono immateriali: identità, rapporti sociali, soddisfazione ... e il *valore del lavoro*:

*«Se si escludono istanti prodigiosi e singoli che il destino ci può donare, l'amare il proprio lavoro (che purtroppo è privilegio di pochi) costituisce la migliore approssimazione concreta alla felicità sulla terra: ma questa è una verità che non molti conoscono.»* (Primo Levi, *La chiave a stella*, Einaudi, 1978, pag. 81).

*«Sono convinto che l'uomo normale è biologicamente costruito per un'attività diretta a un fine, e che l'ozio, o il lavoro senza scopo (come l'Arbeit di Auschwitz) provoca sofferenza. Ma ad Auschwitz ho notato spesso un fenomeno curioso: il bisogno del "lavoro ben fatto" è talmente radicato da spingere a far bene anche il lavoro imposto, schiavistico [...] per dignità professionale.»* (Primo Levi nell'intervista a Philip Roth del 1986, in *Conversazioni e interviste*, pag. 85).

Anche a questo proposito la ricerca può fornire contributi fondamentali su:

– quali sono i fattori correlati al lavoro che migliorano lo stato di salute e la speranza di vita?

– quali sono i fattori (modificabili) correlati allo stato di salute che determinano un precoce abbandono dell'attività lavorativa?

– quali sono le misure di provata efficacia (e sostenibilità) per ridurre le disuguaglianze nella speranza di vita delle diverse categorie professionali?

Dall'osservazione di alcuni dati sull'Unione europea si deduce che per la nazione più anziana l'età media salirà dagli attuali 38 anni a oltre 52 nel 2050.

Nello stesso periodo il rapporto lavoratori attivi/in pensione scenderà da 4:1 a 2:1.

L'OCSE stima che solo il 39 per cento degli europei tra i 55 e i 64 anni lavori.

Secondo la Commissione europea la popolazione in età lavorativa scenderà di 48 milioni tra il 2010 e il 2050 (gli anziani saliranno di 78 milioni).

L'Unione europea è anche la nazione che vanta la popolazione con il livello di istruzione più elevato nel mondo (e quindi anche la forza lavoro più istruita).

Studi scientifici in diversi campi dimostrano una forte correlazione tra:

- istruzione
- lavoro
- reddito
- salute.

La formazione di un lavoratore europeo ha costi molto elevati rispetto alle economie emergenti e quindi il suo «costo di sostituzione» è un onere sociale enorme.

Promuovere la «*work-ability*» ovvero la capacità di essere produttivi nell'attività lavorativa è un fondamentale interesse delle società più anziane (Europa) per rimanere competitivi nel mercato globale.

I fattori psico-sociali giocano un ruolo essenziale e, a questo proposito, è fondamentale il contributo della ricerca ai problemi aperti e tanti sono i quesiti da porsi:

– quali sono i fattori più importanti che determinano la capacità di lavorare (anche in età avanzata)?

- quali sono le condizioni di salute dei «lavoratori anziani»?

– quali sono le misure di provata efficacia che possono essere utilizzate per mantenere nel tempo una adeguata capacità lavorativa (*workability*)?

– come incidono i problemi di salute collegati all'attività lavorativa nell'ostacolare la partecipazione delle donne al mondo del lavoro?

*TOFANI.* Grazie professore. Chiamo adesso il professor Giovanni Finotto, coordinatore del «*Master STePS*» dell'Università «Ca' Foscari» di Venezia, per svolgere il suo intervento.

*FINOTTO.* Grazie, Presidente.

Il numero imponente di infortuni sul lavoro e di malattie professionali registrato ogni anno, anche con numerose morti bianche, pone la materia della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro come un elemento prioritario ed assoluto dell'impresa con forti elementi dal punto di vista umano e sociale.

Il Presidente della Repubblica, da anni, sta portando avanti una battaglia relativamente a questi aspetti con un impegno personale importante e con sentimento accorato.

Il Testo unico in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro prevede che gli istituti scolastici ed universitari svolgano un ruolo attivo nella realizzazione di percorsi formativi interdisciplinari volti a favorire la conoscenza delle tematiche della salute e della sicurezza.

Gli stessi atenei promuovono percorsi post laurea idonei a garantire la formazione di figure di elevata specializzazione.

In questa ottica nel 2009 è nato il «*Master StePS*». Gli obiettivi dell'iniziativa sono volti da una parte alla creazione di profili professionali di elevato livello nel settore della prevenzione e dall'altra a contribuire alla promozione e divulgazione della cultura della salute e sicurezza sul lavoro facendo diventare l'università un punto di riferimento per tutto il territorio.

### *Il Master*

Il *Master* universitario di I livello STePS in «Scienza e tecniche della prevenzione e della sicurezza» è un prodotto dell'Università Ca'

Foscari Venezia e di Ca' Foscari Challenge School realizzato in *partnership* con la Direzione regionale INAIL del Veneto e con la collaborazione del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e della Direzione prevenzione della Regione del Veneto.

Si presenta quale elemento innovativo e di particolare importanza nel panorama dell'offerta formativa dell'ateneo veneziano e gode del patrocinio della Regione del Veneto, del Consiglio Nazionale dei Chimici. Lo stesso patrocinio è stato concesso dal Senato della Repubblica per l'edizione 2010/2011.

Trattasi di una formazione di eccellenza, necessaria per affrontare in modo adeguato la corretta applicazione del Testo unico in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i.) in tutte le aziende pubbliche e private.

Il *Master* si distingue per la sua originalità ed è unico, nel suo genere, a livello nazionale. Ciò che lo connota è la specificità delle materie trattate, le modalità di intervento, la metodologia didattica, il percorso di integrazione fra discipline diverse e la loro applicazione nell'ambito della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. I contenuti, le modalità di accertamento della preparazione degli studenti ed i titoli accademici e professionali rilasciati rappresentano inoltre un'effettiva novità in questo particolare settore dove la formazione costituisce un elemento fondamentale di prevenzione.

### *La struttura*

Il *Master* STePS mira alla definizione di una figura professionale di alto livello formativo che ha assunto nuove conoscenze e nuovi strumenti di gestione della sicurezza, che lo rendano capace di attuare la progettazione/definizione di un'organizzazione sistemica, affidabile e sicura, in qualità di responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi e di gestione dell'emergenza.

Alla conclusione del percorso i partecipanti potranno essere impiegati come responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi in attività pubbliche e private e potranno esercitare consulenza specifica anche con la predisposizione delle necessarie documentazioni.

Il *Master* si rivolge a laureati nelle varie discipline, preferibilmente

di carattere tecnico-scientifico, sia occupati che non occupati.

Tutte le edizioni hanno avuto un grande successo, con manifestazioni di interesse da parte di tutti i soggetti che, a diversi titoli, si occupano della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle cosiddette «morti bianche» ha voluto approfondire la conoscenza del progetto formativo attraverso un incontro con i responsabili del *Master* avvenuto in Senato nel luglio 2010 ed a detta della stessa, questo progetto potrebbe costituire un modello propositivo da esportare anche in altre Regioni.

### *Il percorso*

Il percorso formativo intende accompagnare lo studente iniziando con l'introduzione di elementi di natura giuridica e sulla percezione e valutazione dei rischi. I primi 3 moduli sono necessari a garantire un livello di base per tutti i partecipanti che consentirà di affrontare con competenza le specifiche misure di sicurezza e salute previste per ogni tipologia di settore lavorativo individuato (classificazione ATECO) nel modulo 4. Il modulo 5, essenzialmente impostato sui rischi di natura psico-sociale, organizzazione e gestione delle attività tecnico-amministrative, tecniche di comunicazione in azienda e relazioni sindacali, è particolarmente indicato per le funzioni specifiche della figura del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi. Il modulo 6 analizza gli aspetti legati allo sviluppo sostenibile d'impresa sia pubblica che privata quale elemento essenziale che prevede un vincolo indissociabile tra la gestione della salute e la tutela dell'ambiente. Infine il modulo 7 introduce gli aspetti tecnici peculiari dei sistemi di gestione.

Il programma, studiato appositamente per rispondere a requisiti formativi e di legge, unitamente alle modalità didattiche proposte (sono previste 12 sessioni d'esame più la tesi finale con discussione), ha permesso il riconoscimento, da parte della Regione Veneto, dei requisiti di RSPP per tutti i macrosettori ATECO.

Questo riconoscimento, effettuato tramite un provvedimento unico a livello regionale, permette lo svolgimento di attività di responsabile prevedendo anche un inserimento lavorativo ed un rafforzamento professionale che risulta fondamentale per la soddisfazione degli iscritti.

Sono anche previste una serie di esercitazioni che consentono di poter verificare, direttamente nei luoghi di lavoro, le problematiche relative alle misure di sicurezza ed alle scelte di prevenzione da intraprendere. A fronte di questo risultano inseriti nel programma interventi nel settore dell'agricoltura, della pesca (gli studenti effettuano attività a bordo di pescherecci), dei vari comparti industriali ed artigianali, delle costruzioni e delle attività estrattive, dell'industria chimica e petrolchimica, dell'industria alimentare, dei trasporti, ecc.

In questo modo risulta rafforzata la formazione di tipo più applicativo che in genere non viene effettuata ma che risulta essere un elemento determinante dell'apprendimento.

I docenti sono tutti di elevato profilo per competenza e professionalità e provengono dall'ambiente accademico, dal sistema pubblico della prevenzione, dalle realtà lavorative e dal mondo delle professioni. In alcuni casi sono gli stessi *ex* studenti del *Master* che diventano docenti nell'edizione successiva.

Per quanto concerne le aziende scelte per lo *stage*, attualmente sono presenti una serie di strutture pubbliche e private dove gli studenti sono inseriti sulla base dei profili di studio, professionali e delle inclinazioni tecniche di ognuno.

Il *Master* ospita al massimo trenta studenti per edizione. Per tutte le edizioni, le domande di ammissione sono risultate sempre superiori ai posti disponibili e per questo sono state attivate le selezioni atte alla formazione delle graduatorie necessarie per l'iscrizione.

### *La partnership con INAIL*

Il rapporto con INAIL Direzione regionale del Veneto si è caratterizzato, fin dall'inizio, dalla convergenza nell'affrontare i temi della prevenzione e dalla condivisione della necessità di elevare in modo sensibile la formazione specialistica in materia al fine di permettere una evoluzione ed una migliore permeazione verso tutti i settori produttivi e sociali della sempre più auspicata cultura della sicurezza.

INAIL Direzione regionale del Veneto è il *partner* dell'Università Ca' Foscari Venezia in questa iniziativa, alla quale ha contribuito con risorse professionali e finanziarie.

Le prime si sono materializzate con la pubblicizzazione del *Master*, anche attraverso il sito *web* nazionale e le iniziative regionali di varia natura ed ispirazione, con la docenza, con l'istituzione delle commissioni d'esame, con la presenza nel Comitato tecnico scientifico del *Master*, con la partecipazione alle riunioni di coordinamento tra gli aspetti didattici ed i contenuti attesi per ogni singolo modulo.

Le risorse finanziarie invece hanno permesso la possibilità di ottenere borse di studio a totale copertura delle spese del *Master* che sono state erogate da una specifica commissione composta da docenti dell'Università e da dirigenti dell'INAIL.

Infine le stesse strutture dell'INAIL del Veneto si sono offerte quali luoghi di possibile effettuazione dell'attività di stage da parte degli studenti.

#### *La collaborazione con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*

La collaborazione attiva e fattiva con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è uno degli elementi strategici dell'iniziativa dell'Università Ca' Foscari Venezia nell'ambito di questo progetto.

Il collegio didattico del *Master* ha ritenuto che una collaborazione ed un contributo da parte del CNVVF sia garanzia della corretta impostazione delle problematiche della sicurezza nei settori di competenza degli stessi.

Il programma prevede lo sviluppo di tematiche relative alla prevenzione incendi, alla valutazione del rischio incendio ed alla gestione delle emergenze nonché la conoscenza delle problematiche derivanti da aziende a rischio di incidente rilevante.

La collaborazione ha interessato tutti gli aspetti della formazione quali la specificità degli argomenti da trattare, la correlazione con le altre materie, le modalità didattiche, la struttura delle esercitazioni e le modalità di conduzione delle stesse.

Una parte del programma di particolare interesse riguarda due giornate di formazione presso il Centro della Direzione prevenzione e sicurezza tecnica di Capannelle e presso il Centro di addestramento operativo di Montelibretti (RM).

In queste giornate si sviluppano attività di conoscenza delle tecno-

logie di laboratorio che riguardano studi applicativi in materia di prevenzione incendi (resistenza al fuoco, reazione al fuoco, prove di DPI; sistemi di rilevazione ed allarme, attività di *fire investigation*) e tipologie di addestramento alla gestione delle emergenze (incendio di un edificio, di una galleria, di un aereo, di una nave, di una metropolitana, ecc.).

Con la Direzione prevenzione e sicurezza tecnica è stata firmata una convenzione che permette l'attivazione di *stage* per gli studenti dell'ateneo veneziano.

### *Il rapporto con la Direzione prevenzione della Regione del Veneto*

Nella progettazione del percorso formativo, oltre a tutti gli elementi necessari a caratterizzare il livello di eccellenza proposto con l'introduzione di moduli di importante contenuto tecnico scientifico, risultava necessario anche garantire agli iscritti un riconoscimento non solo di titoli accademici ma anche delle necessarie qualifiche professionali per svolgere le funzioni di ASPP/RSPP nei diversi settori caratterizzanti il panorama delle aziende del territorio.

Sulla base di queste considerazioni è iniziato un proficuo confronto con la Direzione prevenzione della Regione del Veneto.

I programmi di formazione integrata del modulo centrale del *Master*, sviluppati da parte del responsabile della progettazione dell'Università, sono stati condivisi, sul piano dei contenuti tecnico scientifici, dei criteri sostanziali e delle evidenze formali, da parte della Direzione prevenzione regionale.

Il lavoro è passato dal confronto ad una proficua collaborazione e, sulla base dell'autonomia legislativa e regolamentare riconosciuta alle regioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro (articolo 117 della Costituzione), la Regione del Veneto ha proposto la continuazione della sperimentazione (prevista normativamente fino al 2008), la condivisione del modello presentato in sede regionale ed il riconoscimento, agli studenti che concludano positivamente il percorso del *Master* superando tutti gli esami previsti, dei titoli professionali di ASPP/RSPP in tutti i macrosettori ATECO.

Quanto sopra descritto si evidenzia nell'ultima DGR n. 2151 del 13/12/2011 che è stata approvata con voti unanimi e che sottolinea il signi-



ficato forte del termine «sperimentazione» al quale l'Università risulta legata come ad una matrice indissolubile.

### *Il diritto allo studio*

Le risorse finanziarie garantite dall'INAIL, unitamente ad una attenta gestione amministrativa, hanno permesso di mettere a disposizione otto borse di studio, per le prime tre edizioni e dieci per la quarta edizione, a totale copertura delle spese del *Master*.

Queste borse di studio vengono assegnate con un criterio teso a valorizzare il merito (analisi curriculare, *test* di valutazione e colloquio motivazionale), la situazione reddituale (indicatori di situazione economica equivalente) ed anche una eventuale situazione di svantaggio per la presenza di forme di invalidità, premiando i casi di maggior criticità.

Il criterio adottato è stato scelto al fine di consentire un inserimento professionale qualificato per giovani studenti non occupati, un riconoscimento alle situazioni di disabilità ed una riqualificazione, per un nuovo inserimento lavorativo, per i non più giovani che hanno perso il lavoro per chiusura delle attività produttive dove erano precedentemente impiegati.

Le borse di studio garantiscono un aspetto sociale determinante nel *Master* consentendo l'accesso a soggetti molto motivati ma che avrebbero difficoltà a sostenere le spese derivanti dall'iscrizione negando fin da subito la possibilità di far emergere elementi di talento.

Borse di studio sono state erogate anche a studenti di origine straniera rafforzando, in questo modo, l'aspetto multiculturale del *Master* e permettendo a tutti di conoscere esperienze diverse da parte di colleghi che frequentano lo stesso percorso.

### *Studi e ricerche*

Alla conclusione delle attività didattiche e di tutte le sessioni d'esame nonché dopo avere frequentato gli *stage* o le attività lavorative previste, gli studenti devono presentare una tesi, che verrà discussa davanti ad una commissione d'esame finale e che costituisce l'ultimo elemento di verifica della formazione acquisita.

Ogni studente è assistito da un relatore e da un correlatore di tesi per la scelta, lo sviluppo e le revisioni dell'elaborato finale. Gli stessi assi-

stenti sono a disposizione anche per dare indicazioni e suggerimenti sulle modalità di presentazione e discussione in sede di esame finale.

Le tesi sono caratterizzate dall'originalità degli argomenti, dal contributo innovativo e divulgativo portato alla materia della prevenzione, dall'aspetto tecnico scientifico di particolare rilievo e rappresentano studi e contributi al miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Gli elaborati garantiscono approfondimenti in alcuni temi di particolare rilevanza ed offrono spunti di riflessioni, indagini e soluzioni di carattere innovativo.

Tra tutti i lavori svolti forse alcuni più di altri riescono a dare il senso dell'originalità e del livello dei contenuti.

Un caso riguarda l'utilizzo del sistema tubo-giunto nelle opere provvisorie per la messa in sicurezza *post-sisma* degli edifici dissestati e va a costituire una integrazione alle procedure operative dei Vigili del fuoco,

Un altro è dedicato alla gestione dell'emergenza in presenza di soggetti diversamente abili e contempla misure tecniche, organizzative e gestionali molto interessanti.

Una tesi sperimentale, condotta con particolare accuratezza e con non poche difficoltà anche di natura tecnica, studia l'esposizione al rumore ed alle vibrazioni meccaniche negli elicotteri ed infine un progetto, realizzato da uno studente di origine giordana, introduce nuove strategie per la diffusione di una cultura della sicurezza tra i lavoratori immigrati.

### *L'attività di placement*

Lo *staff* del *Master* punta, in modo strategico, all'inserimento degli studenti nell'ambito lavorativo e ne supporta i percorsi professionali e di crescita.

Risulta attiva una rete di contatti con aziende produttive, studi professionali e società di consulenza che si sta affermando in modo sempre più importante e serve da bacino per l'impiego e per le nuove opportunità di lavoro che il mercato offre.

Per gli studenti inoccupati il primo collegamento con il mondo del lavoro è rappresentato dallo *stage*.

Le strutture dove sono effettuati gli *stage* vengono scelte sulla base

delle propensioni e degli interessi dello studente e sulla reale possibilità di un successivo impiego alla fine del periodo convenuto.

Fa molto piacere ricordare che sono già alcuni i casi di studenti che, ancora prima della fine dello *stage*, hanno avuto un contratto di lavoro ed altri che hanno vinto concorsi pubblici nel settore della prevenzione.

Ogni contatto con le aziende diventa un momento di promozione del *Master* e di verifica della possibilità di inserimenti lavorativi.

Da una indagine effettuata dal *Corriere della Sera* (articolo del 3 febbraio 2012) questo *Master* risulta uno dei pochi in Italia che garantisce la possibilità di un contratto di lavoro entro un anno dal diploma. Per quanto concerne le prime due edizioni possiamo affermare che gli studenti oggi risultano impegnati e molti hanno intrapreso la carriera di liberi professionisti.

Nel futuro l'attività dovrà svilupparsi nel consolidamento delle posizioni raggiunte e nella materializzazione delle numerose attività di promozione in iniziative significative, di particolare rilievo e concretamente attuabili che ad oggi sono ancora in fase embrionale.

### *Gli aggiornamenti*

Con periodicità semestrale il *Master* organizza corsi di aggiornamento per gli *ex* studenti al fine di garantire una formazione continua di alto livello improntata su temi di particolare interesse che necessitano di approfondimenti e trattazione da parte di esperti dei diversi settori coinvolti.

Gli aggiornamenti hanno anche la funzione di mantenere in comunicazione tra loro studenti e docenti e di permettere incontri tra studenti di edizioni diverse.

### *La rete e la squadra*

Uno degli elementi vincenti del progetto è la creazione di una rete di studenti in grado di collaborare tra loro aiutandosi vicendevolmente e creando sinergie positive.

Soprattutto in questo ambito vi è la necessità di confrontare idee, saperi, conoscenze e competenze in modo da scegliere le strade migliori

per la prevenzione e per la risoluzione dei problemi che inevitabilmente ogni giorno si incontrano.

Sapere di poter contare su una rete di colleghi, opportunamente allargata ai docenti, effettuare lavori e progetti insieme, collaborare su iniziative comuni comporta enormi vantaggi e rafforza la professionalità di tutti.

Non esistono segreti e gelosie professionali: tutti i materiali vengono scambiati, revisionati e migliorati nell'ambito di vari passaggi interni alla rete. Le ricerche di ognuno contribuiscono alle conoscenze di tutti.

Ad oggi possiamo contare molti casi di *ex* studenti che lavorano insieme a livelli diversi; altri nei quali studenti già posizionati nel mondo del lavoro trovano opportunità di impiego per colleghi più giovani anche come loro collaboratori.

Il coordinamento del *Master* garantisce questi elementi di coesione ed è impegnato direttamente, con alcuni studenti, in progetti nel settore della sicurezza e della salute.

Naturalmente, ogni qualvolta ve ne sia l'occasione, viene offerta opportunità di impieghi, lavori e contatti con aziende ed enti che entrano nella logica della rete.

Potremmo definire questo aspetto come un giusto sistema di coesione sociale e professionale tra università e mondo del lavoro.

### *Il supporto ai Volontari della Protezione civile del Veneto.*

In seguito alle recenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del volontario di protezione civile è iniziata una collaborazione con l'unità di progetto ed il centro di formazione della Protezione civile del Veneto che si è materializzata in una serie di azioni che, in breve tempo ed opportunamente condotte, hanno portato a risultati significativi.

Sono stati individuati i fabbisogni formativi relativi ai vari ruoli partendo dagli «scenari di rischio di protezione civile» e dai compiti svolti dai volontari e, sulla scorta di queste analisi, sono stati elaborati i programmi dei corsi. È stata prodotta una linea guida dal titolo «Aspetti di sicurezza e salute del Volontario di Protezione civile» e sono stati strutturati i percorsi di formazione dei formatori scelti tra gli *ex* studenti del *Master*.

Successivamente si sono attivati i corsi di formazione per i volontari che hanno visto impegnati proprio i ragazzi del *Master* come formatori.

È interessante notare l'apprezzamento dei volontari rispetto all'iniziativa ed ai giovani formatori nonché il grado di soddisfazione espresso nell'ambito dei questionari di gradimento.

*La collaborazione con il COBIS (Comitato paritetico regionale bilaterale per la sicurezza) delle aziende artigiane*

Fin dalla prima edizione il COBIS sostiene e promuove il *Master* STePS attraverso la partecipazione di soggetti collegati alla struttura.

Inoltre, quest'anno, sarà affidata ad un gruppo di studenti del *Master*, opportunamente coordinati da un referente scientifico, l'attività di studio, progettazione e realizzazione di un compendio didattico su supporto informatico per la formazione dei lavoratori delle imprese del settore dell'artigianato che abbia le caratteristiche della «Formazione generale» prevista dall'Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011.

Lo strumento didattico avrà un carattere ausiliario e conterrà una declinazione dei contenuti orientata alle misure pratiche tali da consentire una innovazione strategica dei comportamenti da adottare nei luoghi di lavoro.

Il vettore di trasferimento e di supporto al docente sarà un DVD nel quale gli argomenti saranno trattati in modo semplice ma esaustivo e, soprattutto, con la finalità di creare una consapevolezza profonda e diffusa relativa alle tematiche della salute e delle sicurezza e del ruolo attivo che ognuno è chiamato a svolgere anche durante la formazione.

L'idea è quindi di creare uno strumento nuovo, un vestito fatto su misura per l'artigianato, partendo dalla realtà delle imprese e dei lavoratori e dalle conseguenti dinamiche dei rapporti, considerando i punti di forza e di debolezza presenti.

L'aspetto innovativo e di particolare interesse è rappresentato dalle modalità con le quali si vuole determinare una formazione efficace che possa essere di effettiva utilità a tutti i soggetti interessati.

L'impostazione di base prevede quindi l'effettiva possibilità di relazione tra aula e docente e tra gli stessi discenti attraverso una partecipa-

zione comune alle argomentazioni proposte ed alle soluzioni da intraprendere.

Considerata la presenza di settori produttivi, particolarmente significativi per la particolarità dei fattori di rischio ed il numero di addetti impiegati, saranno previsti, all'interno del corso, elementi di riferimento ed esempi pratici relativi a problematiche specifiche senza tuttavia invadere lo spazio riservato dalla normativa alla successiva formazione specifica. Gli esempi serviranno a creare collegamenti con la realtà lavorativa di ogni giorno e quindi a rendere gli argomenti vicini ai lavoratori aumentando la comprensibilità del messaggio.

### *Sicurezza e bambini*

Partendo dal concetto basilare che la sicurezza si garantisce con elementi comportamentali ed educativi e che questi dovrebbero essere presenti in noi fin da bambini, importante è stata l'attenzione che si è voluta rivolgere ai più piccoli.

Partendo da una tesi, il *Master* ha realizzato un film corto, dal titolo «S2», avente per tema la cultura della sicurezza ed un cartone animato, in fase di ultimazione, dal titolo «L'ABC della sicurezza - Come comportarsi a scuola in caso d'incendio».

Il cartone animato è stato studiato per i bambini delle scuole elementari e vuole proporre alcuni aspetti fondamentali di comportamento in caso d'incendio.

Il cortometraggio «S2» è interpretato da bambini fra i 5 e 12 anni d'età: sono loro a «salire in cattedra» raccontando ai coetanei quali sono i rischi e il corretto utilizzo dei prodotti chimici in casa.

Lo slogan «I bambini di oggi saranno i grandi di domani - Chi ama la sicurezza investe sul futuro» è un elemento vincente in quanto sottolinea un nuovo modo di «fare sicurezza» ed una vera cultura della prevenzione in grado di accompagnare le giovani generazioni fin dall'infanzia.

### *Conclusioni*

La gestione della sicurezza e della salute rappresentano obiettivi prioritari ed assoluti che possono essere raggiunti solo con un cambio di mentalità a tutti i livelli.

Per garantire esiti significativi è necessario integrare competenze e professionalità di diverse estrazioni provenienti sia dal settore pubblico che da quello privato. Non esistono elementi di esclusività per ottenere risultati importanti ma deve essere strutturata la massima collaborazione e la piena condivisione degli obiettivi da raggiungere.

La struttura del *Master* e la disponibilità dimostrata da tutti i soggetti che hanno contribuito al suo successo hanno realizzato un connubio virtuoso tra mondo accademico, attività istituzionali e realtà del lavoro tale da trasferire agli studenti il compito di dare un piccolo, personale ma fondamentale contributo al miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute sul lavoro ed all'implementazione di una «cultura della sicurezza» che, purtroppo, ad oggi, ancora a molti manca.

*TOFANI.* È ora il turno del professor Francesco Tomei, direttore della Scuola di specializzazione in medicina del lavoro, Università «Sapienza» di Roma. Prego, professore.

*TOMEI.* Grazie, presidente Tofani.

### *Gli infortuni evitabili*

La cultura del fatalismo colpevole che permea la società non è solo inaccettabile, ma è errata in quanto nega e impedisce che interventi di prevenzione possano ridurre gli infortuni sul lavoro.

Nel 2011 ci attestiamo su dati simili a quelli del 2010 e cioè attorno ai mille casi l'anno.

Tale dato è inaccettabile non solo per l'elevato numero di persone che muoiono sul posto di lavoro, ma perché moltissime di queste morti si possono evitare.

### *Le malattie invisibili*

A tutt'oggi esiste ancora un grandissimo numero di lavoratori che si ammala e che muore a causa del lavoro. Nel 2010 è stato registrato il *record* di denunce di malattie professionali, con un incremento del 22 per cento rispetto al 2009 (dati INAIL 2010, pubblicati a luglio 2011). Le malattie professionali e le conseguenti morti sono fortemente sottostimate,

hanno un decorso subdolo e spesso compaiono quando il lavoratore non è più in servizio. È frequente, anzi è spesso prassi consolidata dei medici, non chiedere ai loro pazienti notizie sulle cause lavorative che possono aver determinato la malattia con conseguenti difficoltà di diagnosi ed impossibilità di prevenzione. Quanti tumori sono provocati dal lavoro, quante gravi malattie provocate dal lavoro non vengono prevenute o vengono diagnosticate in ritardo?

- Si può riconoscere la causa
- Si possono prevenire
- Si possono curare tempestivamente.

### *Il Lavoratore e la Prevenzione*

Le malattie professionali si possono prevenire e curare tempestivamente se ne viene riconosciuta la causa. È consolidato che una corretta percezione del rischio negli ambienti di lavoro può essere importante per ridurre gli infortuni sul lavoro e l'insorgenza di malattie professionali in quanto modifica il comportamento del lavoratore, e di conseguenza le azioni che lo stesso lavoratore mette in essere per salvaguardare se stesso.

### *Il Datore di Lavoro e la Prevenzione*

La prevenzione sarà efficace solo quando essa non sarà più intesa, com'è ancora oggi nella maggior parte delle aziende, come un adempimento burocratico o adeguamento a norma di legge, che intralcia l'attività dell'azienda e che per giunta costa, ma quando verrà intesa come elemento che concorre ad un miglior prodotto aziendale.

### *Il Medico del Lavoro e la Prevenzione*

Le figure della prevenzione, compreso il medico del lavoro, dovrebbero essere intese non come ostacolo alle attività aziendali, ma come membri dell'equipe aziendale che, nel tutelare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori, concorrono a far funzionare meglio l'azienda concorrono a diminuire i costi e a promuovere l'occupazione.

La prevenzione nei luoghi di lavoro deve essere finalizzata al miglioramento «dell'attività dell'impresa» diretta ad ottimizzare il funzio-



namento delle Aziende del territorio, contribuendo, laddove possibile, a ridurne i costi.

### *Le AA.SS.LL. e la Prevenzione*

Per quanto riguarda le AA.SS.LL. e la prevenzione i parametri da valutare sono l'attività ispettiva, l'attività di inchiesta, l'attività di assistenza e le risorse in possesso.

Da tali parametri si possono ricavare indicatori specifici che possono mettere in relazione l'attività effettuata e il numero di UPG afferenti ad ogni A.S.L. L'utilizzo di indicatori di attività come (n. infortuni indagati/n. Ufficiali Polizia Giudiziaria (UPG), n. malattie professionali indagate/n. di UPG, ecc.) sono utili ad incentivare le AA.SS.LL. più virtuose e ad omogeneizzare le attività tra i Servizi PreSAL.

La prevenzione da parte delle AA.SS.LL. avviene attraverso il monitoraggio delle attività, attraverso gli indicatori di attività, attraverso la predisposizione di linee guida uniformi sui criteri e metodi da seguire per verificare i documenti di valutazione dei rischi, l'attivazione di interventi di promozione della salute nei luoghi di lavoro (WHP) in particolare sugli stili di vita, l'aggiornamento sistematico dei protocolli operativi di intervento, la realizzazione di programmi di aggiornamento per gli operatori del servizio e l'ottimizzazione da parte di ogni SPreSAL dell'utilizzo delle risorse, economiche ed umane. Tali attività saranno utili al fine di una gestione omogenea dell'attività di prevenzione e alla semplificazione dei lavori degli operatori delle AA.SS.LL., degli altri Organismi di Vigilanza, e per un miglioramento dei rapporti tra le aziende produttive del territorio e le AA.SS.LL. a realizzare programmi di aggiornamento per gli operatori del servizio omogenei nei criteri di scelta, nelle modalità di svolgimento, nei contenuti e nel numero di corsi effettuati, considerando la necessità del proprio territorio.

### *L'Università e la Prevenzione: Medicina del Lavoro «Sapienza»*

Opera nel campo della prevenzione nei luoghi di lavoro a) con la creazione di prodotti e modelli applicativi da utilizzare nella pratica operativa, nati dai risultati delle ricerche scientifiche, condotte in ambito universitario e concretizzati con la costituzione di uno *Spin Off* universitario, b)

con diffusione delle conoscenze ed implementazione della cultura della sicurezza attraverso la diffusione di una rivista telematica gratuita e c) con piani formativi annuali (ECM) per gli operatori della sicurezza.

Lo *Spin Off* utilizzerà le conoscenze e le applicazioni delle metodologie e dei prodotti, tesi a salvaguardare la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro e di vita. Lo *Spin Off* sarà in grado di anticipare e dare impulso anche a riforme legislative promuovendo anche l'utilizzo di nuovi strumenti per valutare i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori e rafforzerà la produttività del sistema produttivo, attraverso la promozione della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico e con la diffusione delle conoscenze tramite la rivista telematica ed i piani formativi annuali.

#### *Obiettivi della Prevenzione*

- Recuperare competitività e fornire luoghi di lavoro sicuri
- Trasformare, dove possibile, i punti deboli in vantaggi concorrenziali, creando nel tempo maggior profitto in grado di sviluppare e consolidare l'impresa/organizzazione creando occupazione
- Ridurre progressivamente i costi complessivi della salute e sicurezza sul lavoro
- Aumentare l'efficienza e le prestazioni dell'impresa/organizzazione
- Diffondere e consolidare una cultura della sicurezza, sviluppando la consapevolezza dei rischi, promuovendo comportamenti responsabili da parte di tutti i dipendenti e collaboratori.

*TOFANI.* Grazie al professor Francesco Tomei.

Proseguiamo con l'intervento seguente, dopo avremo un quarto d'ora per un altro momento di pausa e concluderemo nell'ora successiva. Penso che stiamo cercando di rispettare al meglio i tempi. Chiedo, quindi, cortesemente al professor Paolo Pascucci, professore ordinario di diritto del lavoro all'Università di Urbino «Carlo Bo», di intervenire.

Grazie, professore.

*PASCUCCI.* Grazie a Lei, Presidente.

Sono onorato e grato alla Commissione parlamentare ed al suo Presidente per l'invito a partecipare a questo convegno, per il quale manifesto, anche a nome dell'Osservatorio «Olympus» dell'Università di Urbino, un sincero apprezzamento.

Questo convegno giunge pochi anni dopo il compimento del percorso di unificazione e razionalizzazione legislativa auspicato fin dalla riforma sanitaria (L. 23 dicembre 1978, n. 833) e culminato nell'emanazione del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81<sup>4</sup>.

Se è vero che quel percorso a tutt'oggi non può dirsi del tutto concluso per la perdurante assenza di alcune fonti regolamentari o di altra natura necessarie per il compiuto decollo della nuova disciplina (primo fra tutti il decreto sul SINP), è vero pure che il nuovo assetto regolativo sta già producendo frutti interessanti, come pare di cogliere da una più matura consapevolezza del problema da parte dei vari attori del sistema confermata dallo stesso convegno odierno.

Sebbene, dal punto di vista squisitamente formale, il D.Lgs. n. 81/2008 non sia un vero e proprio testo unico, la sua disciplina presenta un'«unicità sostanziale» essendovi rinvenibili i principi generali del sistema di tutela sia per quanto concerne l'assetto istituzionale sia per quanto attiene alla gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro<sup>5</sup>.

Questa complessa operazione di unificazione, riassetto e riforma delle regole è stata resa possibile grazie ad una straordinaria sintonia realizzatasi tra gli attori istituzionali del sistema – i Ministeri del lavoro e della salute e le Regioni – e le parti sociali.

I due soggetti istituzionali, Stato e Regioni, hanno operato in un quadro di competenze legislative alquanto articolato. Infatti, dopo la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, sulla disciplina della salute e della sicurezza dei lavoratori si intrecciano competenze legislative esclusive dello Stato (articolo 117, comma 2, Cost.) e competenze concorrenti delle Regioni (articolo 117, comma 3, Cost.), con una decisa prevalenza delle prime<sup>6</sup>.

Se infatti l'articolo 117, comma 3, Cost. riconduce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la «tutela e sicurezza del lavoro»<sup>7</sup>, vari aspetti della nostra materia sono ascrivibili alla competenza legisla-

tiva esclusiva dello Stato. Ciò vale per: i riflessi della disciplina prevenzionistica sul rapporto individuale di lavoro<sup>8</sup>; per gli aspetti della rappresentanza e della tutela collettiva della sicurezza dei lavoratori<sup>9</sup>; per la disciplina dell'apparato sanzionatorio penale ed amministrativo e dei connessi profili processuali<sup>10</sup>; per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>11</sup>; per i riflessi che la disciplina della materia in esame può produrre sulla concorrenza fra imprese<sup>12</sup>.

In un simile quadro, il perimetro della competenza legislativa delle Regioni appare alquanto circoscritto<sup>13</sup> e di non agevole definizione, discutendosi se l'eventuale funzione incrementale della legislazione regionale in materia rispetto agli *standard* fissati a livello statale<sup>14</sup> debba interpretarsi nel senso dell'*aggravamento* della normativa statale, ovvero, come pare preferibile, nel senso del *completamento* di detta normativa statale.

In quest'ultimo senso pare doversi interpretare anche la clausola di «cedevolezza» contenuta nell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 81/2008<sup>15</sup>, essendo quanto meno irragionevole riferirla agli *standard* minimali di tutela stabiliti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Pur non potendo definire gli *standard* di prevenzione in senso stretto, la legislazione regionale può comunque svolgere un ruolo importante a fini incrementali. Ciò riguarda, in particolare, l'integrazione delle normative tecniche statali là dove non siano totalmente puntuali e specifiche; la promozione della diffusione sul territorio della «cultura» della prevenzione e l'incentivazione della corretta applicazione degli *standard* di prevenzione; il sostegno all'attività di rappresentanza e tutela collettiva della sicurezza; il miglioramento qualitativo delle attività di vigilanza.

I limiti di questo intervento non consentono di approfondire l'indagine sulla previsione dell'articolo 117 Cost. in merito alla competenza concorrente delle Regioni in materia di *salute e sicurezza dei lavoratori*.

Non si può tuttavia evitare di osservare come la formula «tutela e sicurezza del lavoro» contenuta nel comma 3 della norma costituzionale, lungi dal coincidere letteralmente con quella di «tutela della salute e della

sicurezza sul lavoro» (nella prima non compare la parola «salute»), sia stata essenzialmente interpretata come riferita alla tutela dei lavoratori *nel mercato del lavoro*<sup>16</sup>.

Vero è però che «sicurezza del lavoro» costituisce una *formula sintetica* che pare alludere ad una figura sostanzialmente unitaria, espressiva di un valore costituzionale, entro la quale possono anche ricondursi sia la *salute* sia la *sicurezza* sul lavoro al di là dei diversi significati di queste due nozioni<sup>17</sup>.

Se infatti, in sé, il concetto di «salute» è diverso da quello di «sicurezza», ove li si riferisca entrambi all'ambiente di lavoro pare quanto mai arduo sganciare l'uno dall'altro, così come entrambi dal concetto di «prevenzione». Non a caso, il legislatore li menziona sempre congiuntamente, quasi in una sorta di endiadi inscindibile, consapevole della necessità di fornire una *risposta globale al problema dell'effettiva tutela delle condizioni psico-fisiche dei lavoratori*, dando così il giusto rilievo non solo al tragico problema degli infortuni sul lavoro, ma anche a quello – spesso misconosciuto, ma non meno drammatico – delle malattie professionali.

Dunque, con la formula «sicurezza del lavoro», l'articolo 117 Cost. pare alludere ad un diritto ad un lavoro sicuro, e ciò sia dal punto di vista dell'occupazione o meglio dell'occupabilità, sia sotto l'angolo visuale della salubrità e sicurezza dell'ambiente di lavoro.

Al di là delle possibili ricostruzioni teoriche del complesso quadro costituzionale relativo alle competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, appare interessante verificare quale riscontro esso abbia avuto sul piano legislativo statale e regionale.

Con riferimento alla dimensione statale, il percorso di formazione del D.Lgs. n. 81/2008 dimostra come il legislatore delegato abbia «risposto» alla laconicità della delega in merito al vincolo di conformità all'articolo 117 Cost.<sup>18</sup> combinando in modo originale i due «principi-metodi» raccomandati dalla Corte costituzionale nelle ipotesi in cui su di una determinata materia insistano competenze legislative diverse<sup>19</sup>. Se, per un verso, adottando il principio-metodo della «prevalenza», si è prescelta come fonte di regolazione la legge statale (decreto legislativo), per altro verso tale fonte è stata costruita dando vita costantemente

all'altro principio-metodo della «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, come emerge dall'esperienza del lavoro tecnico di predisposizione dello schema di decreto poi sfociato nel provvedimento del 2008, nonché dalla successiva implementazione del decreto.

Ne è così scaturita l'immagine di una legislazione «concorrente» della salute e della sicurezza sul lavoro non tanto nel senso della distinzione logica e temporale tra il momento della definizione dei principi fondamentali (di spettanza statale) e quello della disciplina di dettaglio (di spettanza regionale)<sup>20</sup>, quanto nel senso della «cooperazione simultanea» tra Stato e Regioni, in sé favorita dalle simmetrie politiche esistenti nel 2007/2008 tra il governo centrale e la maggioranza dei governi regionali.

Pur nel rispetto dell'*iter* formale previsto dalla legge delega, incentrato sul loro parere in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni<sup>21</sup>, le Regioni hanno quindi attivamente partecipato alla predisposizione del D.Lgs. n. 81/2008, recando un contributo essenziale grazie al vasto patrimonio di conoscenze e competenze formatosi sul campo fin dalla riforma sanitaria del 1978.

Quanto alla dimensione legislativa regionale, la «timidezza» delle Regioni<sup>22</sup> pare interpretabile in termini di consapevolezza dei propri limiti costituzionali rispetto alle prerogative statali. Le norme legislative regionali, per lo più risalenti al periodo antecedente all'avvento del D.Lgs. n. 81/2008, sono essenzialmente finalizzate al miglioramento dei livelli di sicurezza nel rispetto della potestà legislativa statale: si tratta di norme che prestano particolare attenzione ad alcuni settori o profili specifici (contratti pubblici) o che danno rilievo al tema della sicurezza nell'ambito della specifica legislazione sull'occupazione e sul mercato del lavoro regionale. Particolarmente significative appaiono le disposizioni regionali dirette a promuovere regolarità del lavoro e prassi socialmente responsabili, in virtù del raccordo tra *qualità del lavoro e lavoro sicuro*<sup>23</sup>.

Sia il ruolo giocato dalle Regioni nella costruzione del D.Lgs. n. 81/2008 sia il ruolo che tale decreto assegna ad esse nel nuovo sistema istituzionale della prevenzione costituiscono concrete manifestazioni del *fondamento sostanziale* delle competenze delle Regioni in materia.

Se si conviene che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro s'incentra sul principio cardine della *prevenzione*, come emerge non solo

nel D.Lgs. n. 81/2008, ma prima ancora nella direttiva comunitaria n. 89/391/CE nonché nell'articolo 2087 c.c., si comprende agevolmente perché nel 2001 il nuovo Titolo V della Costituzione, pur in un quadro ripartito di competenze, abbia chiamato in causa le Regioni.

Il nuovo Titolo V, infatti, tiene conto che, grazie alla riforma sanitaria del 1978, la tutela della salute dei lavoratori ha cessato di rappresentare una questione a sé stante per divenire un aspetto fondamentale della tutela della salute delle persone in un'ottica di prevenzione<sup>24</sup>. Ed è alle Regioni, tramite le ASL, che la legge affida la programmazione e lo svolgimento delle attività di prevenzione, anche nei luoghi di lavoro, così come sempre alle Regioni lo stesso articolo 117, comma 3, Cost. attribuisce competenza concorrente sia in materia di *salute e sicurezza sul lavoro* sia più in generale per *la tutela della salute*: due competenze, dunque, perfettamente simmetriche, strettamente complementari e, a ben guardare, assolutamente non disgiungibili, pena lo stravolgimento dell'intero quadro ordinamentale della salute.

In questi termini va letto anche «il necessario coinvolgimento del settore sanitario nell'attività di controllo», che può «essere considerato come principio fondamentale in materia di salute e sicurezza del lavoro»<sup>25</sup>. È infatti evidente come la conferma da parte del D.Lgs. n. 81/2008 dell'attribuzione in via prioritaria alle ASL delle funzioni amministrative di vigilanza in materia di salute e sicurezza dei lavoratori non sia che il logico riflesso del principio e del concetto di prevenzione accolti nella legge del 1978, costituendo *la vigilanza strumento essenziale dell'attività di prevenzione*.

Ne consegue che un eventuale completo riaccentramento in capo ad organi statali delle competenze sulla vigilanza, talora ipotizzato per far fronte ai problemi dovuti alle difficoltà operative di alcune Regioni, altererebbe irrimediabilmente quel legame tra *prevenzione e vigilanza* oggi incardinato in capo alle Regioni ed alle loro strutture operative<sup>26</sup>, a meno che non si intenda riaccentrare in capo allo Stato... anche l'intero sistema sanitario e le connesse funzioni di prevenzione! Ciò, beninteso, non significa che non si debbano prontamente attivare gli opportuni strumenti, già esistenti, per risolvere i problemi<sup>27</sup>.

Quanto alla sacrosanta esigenza di univocità e certezza delle regole e soprattutto della loro interpretazione, non si deve dimenticare che il

D.Lgs. n. 81/2008, nel confermare le competenze regionali, ha messo in campo importanti strumenti istituzionali per realizzare un efficace coordinamento delle attività.

Il riferimento è innanzitutto al Comitato nazionale di cui all'articolo 5, che deve finalmente assumere e svolgere appieno quel ruolo di «cabina di regia» delle politiche della prevenzione, fondata sul principio di leale collaborazione, che il legislatore, istituendolo, ha certamente inteso assegnargli. In tal senso, data la strategicità di tale organismo, occorre valutare l'opportunità di interventi volti ad una più puntuale «messa a punto» del suo funzionamento, se non addirittura della sua struttura, i quali, *pur preservandone la giusta composizione paritetica tra Stato e Regioni*, lo facciano effettivamente divenire il prioritario centro istituzionale per l'elaborazione degli indirizzi e la valutazione delle politiche attive della prevenzione e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza. Un organismo, quindi, i cui componenti possano dedicarsi ai suoi scopi in *senso esclusivo*, in termini di *alta specializzazione* ed in modo *stabile, costante e permanente*. Il che, evidentemente, imporrebbe di rivedere il modello «a costo zero» che oggi emerge nell'articolo 3, comma 6, del D.Lgs. n. 81/2008.

Vengono poi in luce i Comitati regionali di coordinamento di cui all'articolo 7, in relazione ai quali, per il vero, si lamentano talora asimmetrie di applicazione/funzionamento a seconda dei diversi territori, ma per i quali sono già previsti adeguati meccanismi di intervento sostitutivo in caso di inerzia o di malfunzionamento<sup>28</sup>. Comitati, vale la pena sottolinearlo, la cui dimensione regionale non deve trarre in inganno, non trattandosi di organismi regionali in senso proprio (vale a dire strutture delle Regioni), bensì organismi pubblici a composizione mista fondati sul principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni che hanno dimensione regionale per quanto attiene all'ambito di esercizio dei loro poteri<sup>29</sup>.

E infine, ma non certo per importanza, viene in gioco la Commissione per gli interPELLI di cui all'articolo 12, troppo tardivamente costituita<sup>30</sup> e che a tutt'oggi non ha ancora fornito alcuna risposta ai quesiti posti: un organismo la cui composizione paritetica tra Stato e Regioni, in omaggio al principio di leale collaborazione, riflette proprio la finalità di orientare, coordinare ed uniformare gli indirizzi dell'attività dei vari organi di vigilanza, mediante le proprie interpretazioni della disciplina.



Sostenere il perdurante fondamento delle competenze regionali in tema di salute e sicurezza sul lavoro non significa ovviamente ignorare le possibili ricadute della nuova disciplina del 2008/2009 sull'azione delle Regioni.

In particolare, al pari di tutti gli attori del sistema di prevenzione, le Regioni e le loro strutture operative debbono misurarsi con un aspetto altamente caratterizzante del D.Lgs. n. 81/2008. Si tratta della forte accentuazione della *dimensione organizzativa* prodotta dal nuovo decreto, sia per quanto concerne la *connessione tra organizzazione del lavoro e prevenzione*<sup>31</sup>, sia per quanto riguarda l'*organizzazione del sistema di prevenzione nei luoghi di lavoro*<sup>32</sup>: due profili su cui si gioca gran parte della scommessa insita nella riforma del 2008/2009.

Rispetto al primo punto – come dimostra anche la più recente attività di inchiesta svolta dalla Commissione presieduta dal senatore Tofani<sup>33</sup> –, è evidente che oggi un'efficace azione di prevenzione non può più prescindere da un'adeguata conoscenza dei principi e delle metodologie dell'organizzazione del lavoro, nonché delle regole che governano i rapporti di lavoro nelle organizzazioni aziendali. Chiari segnali di quanto ciò sia necessario emergono, ad esempio, dalle previsioni del D.Lgs. n. 81/2008 che indirizzano la valutazione dei rischi verso i rischi psicosociali e soprattutto verso i rischi connessi alla tipologia dei contratti di lavoro.

Con riferimento al secondo aspetto, va colto fino in fondo il forte impulso impresso dal legislatore nei confronti dell'organizzazione del sistema di prevenzione aziendale: impulso che si traduce non solo nell'incentivazione dell'adozione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza, ma anche nella previsione di una più puntuale definizione delle modalità con cui valutare e fronteggiare i rischi ponendo in relazione le procedure per l'attuazione delle misure di prevenzione con i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri<sup>34</sup>, uscendone esaltato anche il raccordo tra organizzazione e formazione per la sicurezza.

Di qui l'esigenza di valorizzare la professionalità degli operatori dei servizi ispettivi delle ASL, e non solo di esse, mediante percorsi di alta formazione giuridica ed organizzativa, progettati in collaborazione tra

Regioni, INAIL e Università e finalizzati ad arricchire il bagaglio delle loro conoscenze tecniche per cogliere al meglio sia la connessione tra il profilo dell'organizzazione e della gestione del lavoro e quello della salute e della sicurezza di chi lavora, sia le nuove metodologie di organizzazione dei sistemi di prevenzione.

Le innovazioni del D.Lgs. n. 81/2008 sollecitano inoltre una decisa azione legislativa delle Regioni sul terreno del sostegno e dell'incentivazione della qualificazione delle aziende sul piano prevenzionistico e, in generale, su quello della loro responsabilità sociale.

La tanto evocata «cultura della prevenzione» sottesa all'articolo 32 Cost. non può infatti prescindere dalla costruzione di una seria e moderna «cultura di impresa» così come emerge nel secondo comma dell'articolo 41 Cost. e nella dimensione comunitaria.

*TOFANI.* Grazie a Lei, professor Pascucci. Possiamo sospendere, come detto, i lavori per un quarto d'ora e riprendiamo alle ore 17. Grazie.

*(Il convegno si interrompe per una breve pausa.)*

Gentili Signore e gentili Signori, siamo nella quarta sessione, nella fase, diciamo, conclusiva di questa giornata di lavoro e quindi è opportuno dare la parola agli altri relatori e poi svolgere delle brevissime conclusioni – sottolineo brevissime – che chiuderanno questa giornata di lavoro.

Chiederei pertanto cortesemente al dottor Donato Ceglie, sostituto procuratore generale di Napoli, di voler intervenire, grazie.

*CEGLIE.* Egregio Presidente, sono onorato di essere, oggi, al convegno in tema di sicurezza sul lavoro organizzato dalla Commissione parlamentare di inchiesta da Lei presieduta.

Il primo dato che va senza dubbio evidenziato è quello relativo alla gravità del fenomeno. Come sottolineato dagli autorevoli relatori di questa giornata di lavoro, gli ultimi dati relativi agli infortuni sul lavoro ed alle malattie professionali nel nostro Paese non vanno considerati per niente incoraggianti. E bene ha fatto Lei, presidente Tofani, a sottolineare proprio l'anomalia relativa al fatto che le statistiche ufficiali nel nostro Paese

vengono effettuate considerando come in servizio o al lavoro soggetti che si trovano attualmente disoccupati.

Quindi, come spesso diciamo, le statistiche e le cifre che annualmente vengono sottoposte all'attenzione degli operatori e dell'opinione pubblica (cifre e statistiche già di per sé allarmanti) sono assolutamente sottostimanti i dati reali e quindi non vi è spazio per conclusioni affrettate o per inopportuni compiacimenti o cali di tensione.

*Non si è in presenza di alcun miglioramento sul versante del numero di infortuni sul lavoro o di malattie professionali nel nostro paese.*

*«La predisposizione del documento di valutazione dei rischi è il fondamento primario delle scelte dell'impresa in materia di sicurezza dei dipendenti e delle altre persone che si trovano all'interno dell'azienda.»*

Queste lapidarie parole hanno usato i giudici della Suprema Corte di Cassazione nella storica (e per tanti versi drammatica) sentenza con la quale venivano confermate le sentenze di condanna per le undici morti avvenute nel gravissimo incidente occorso all'interno della camera iperbarica attiva all'interno della struttura sanitaria privata, denominata «Istituto Ortopedico Galeazzi» in Milano.

Nel ricostruire il tragico evento e nell'individuare le condotte casualmente efficienti e penalmente rilevanti che portarono al tragico evento, i giudici non esitarono a porre a base della conferma della sentenza di condanna, tra gli altri, del datore di lavoro e del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, le macroscopiche insufficienze riscontrate nell'attività di valutazione dei rischi e nella successiva redazione del documento di valutazione dei rischi.

Perché la Suprema Corte di Cassazione ha dato tanto rilievo in una vicenda quale quella della Clinica Galeazzi alla predisposizione del documento di valutazione dei rischi?

Qual è la funzione della valutazione dei rischi in una moderna organizzazione del lavoro finalisticamente orientata anche alla tutela della salute delle persone?

Quali sono i doveri del datore di lavoro e delle altre figure professionali che con lui collaborano in tema di valutazione dei rischi?

Cosa impone la legge, ed a chi?

Il D.Lgs. 81/2008 e successive modificazioni ed integrazioni, nel recepire e tradurre in legge nel nostro ordinamento le direttive emanate

dalla Comunità europea, finalizzate tutte al miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, ha adeguato il panorama normativo del nostro Paese al dettato ed alla filosofia proposta dagli organismi europei in tema di miglioramenti delle condizioni lavorative e di tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro. In particolare con la direttiva quadro n. 89/391/CEE il Legislatore europeo delineò e impose una nuova stagione normativa, in tema di prevenzione infortuni e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, con la previsione di strumenti operativi sicuramente innovativi e portatori di novità dirompenti rispetto al quadro normativo precedente. Si voleva voltare pagina al fine di poter garantire maggiori livelli di sicurezza nel mondo del lavoro, anche in considerazione del fatto che milioni sono ancora gli infortuni sul lavoro in Europa, dei quali decine e decine di migliaia ogni anno con esiti mortali.

Va da subito evidenziato che oltre a far fronte alle drammatiche cifre da vera e propria mattanza collettiva alle quali si è appena fatto riferimento, il legislatore europeo aveva anche chiaro il quadro dei costi e dei danni economici che le condizioni di insicurezza degli ambienti di lavoro provocano nelle economie degli stati europei.

Come detto, anche l'Italia non è da meno nelle tragiche statistiche degli infortuni. Ogni anno muoiono nel nostro Paese circa 1.000 persone, a fronte del verificarsi annualmente di circa un milione di infortuni sul lavoro. L'INAIL ha provato a calcolare i costi economici per l'Italia di tali tristi statistiche: sommando le spese sanitarie, assistenziali, previdenziali, giudiziarie ed economiche anche per il 2011 si sono individuati nella ragguardevole cifra di circa 30 milioni di euro l'anno i costi degli infortuni sul lavoro nel nostro Paese (e nel 2012 la situazione, come detto, non è certamente migliorata).

Il Legislatore europeo prima, e quello nazionale poi, ha inteso voltare pagina rispetto alla precedente stagione normativa offrendo nuove regole che delineassero un approccio totalmente nuovo al tema della sicurezza. Un approccio caratterizzato dall'obbligo e dalla necessità di apprestare ed individuare un sistema di gestione aziendale, improntato a flessibilità, implementabilità, proceduralità e coinvolgimento attivo di tutti i soggetti operanti nell'ambiente di lavoro stesso.

Un nuovo sistema di gestione aziendale da calare in ogni ambiente di lavoro, pubblico e privato con le dovute modalità e flessibilità.

Agli antichi protagonisti della sicurezza (in primo luogo il datore di lavoro, ma subito dopo dirigenti, preposti e lavoratori) il Legislatore ne ha aggiunto di nuovi andando a prevedere un «sistema aziendale» della sicurezza, a sua volta aperto al contributo e all'apporto di figure consulenziali ed operative delle quali di volta in volta la complessità del sistema e le esigenze aziendali richiedessero l'entrata in campo: responsabile e addetti al servizio di prevenzione e protezione, medico competente, rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, consulenti esterni.

Strumentali al perseguimento del più efficiente sistema sicurezza aziendale sono i doveri delineati in particolare dagli articoli 15, 18 e 28 del D.Lgs. 81/2008.

Di fondamentale importanza tra questi nuovi doveri vi è l'obbligo (previsto dall'articolo 28 del D.Lgs. 81/2008) per il datore di lavoro di procedere ad una puntuale, esaustiva e veritiera valutazione dei rischi aziendali per la sicurezza, attività doverosamente preliminare a qualsiasi tipo di intervento, valutazione sempre aggiornabile e che produca obbligatoriamente un programma di interventi che rappresenti l'aspetto operativo ed esprima concretamente il modello di gestione della sicurezza che il datore di lavoro intende adottare all'interno della sua azienda.

Profonde innovazioni quelle volute dal Legislatore del decreto n. 81, che si inseriscono in un mondo del lavoro che sta subendo da anni a questa parte sia dal mercato che dal Legislatore stesso epocali sconvolgimenti in termini di innovazioni tecnologiche, mutati rapporti lavorativi, nuove formule contrattuali, irruzione di nuove emergenze connesse con la presenza di milioni di lavoratori extra-comunitari e il ruolo sempre più importante nello scacchiere mondiale di Paesi quali la Cina e l'India i cui mercati stanno influenzando (non sempre positivamente e «legalmente») il mondo del lavoro nell'intero pianeta. Uno scenario caratterizzato sempre più da nuove formule organizzative, concorrenza sempre più esasperata, più accentuate forme di precarizzazione e connesse esternalizzazioni di attività e processi produttivi, con speculari innesti di spezzoni di aziende terze o soggetti esterni all'interno dell'azienda.

Tutto ciò in un contesto di vera e propria deflagrazione del mercato con parti (anche secondarie) di azienda che vengono delocalizzate sempre più spesso all'estero, con aziende medio-grandi che rappresentano un caleidoscopio societario ed organizzativo: un quadro

insomma la cui complessità e dinamicità pone sempre nuovi problemi in termini di organizzazione e pianificazione degli interventi per tutelare al meglio le condizioni di lavoro delle donne e degli uomini che lavorano. In questo mondo in furibonda trasformazione si calano i doveri previsti dal decreto n. 81/2008, primo tra tutti quello relativo alla valutazione dei rischi.

Ma al quadro normativo, com'è noto, corrisponde un panorama reale caratterizzato da diffuse ed impunte violazioni, ricorso sempre più massiccio al lavoro nero, utilizzo illegale di manodopera straniera, irruzione feroce nell'economia di interessi imprenditoriali ricollegabili alle organizzazioni di stampo mafioso. Nonostante tutti gli sforzi, non sempre le risposte istituzionali sono adeguate alla gravità dei problemi sopra evidenziati. In larghe zone del Paese non funziona ancora un reale sistema di controlli preventivi; si rincorre l'emergenza, a stento si riescono ad apprestare risposte giudiziarie adeguate, ed in qualche caso nemmeno a fronte delle situazioni più drammatiche. Il settore degli appalti e dei subappalti, anche nelle opere pubbliche, è tuttora un'immensa prateria di illegalità, di sistemica violazione della legge e di criticità che si traducono in numerosissimi infortuni mortali sul lavoro. Ancora oggi la ditta appaltatrice viene individuata non già perché in possesso dei requisiti tecnico-professionali idonei al compimento dell'opera ed al perseguimento del fine aziendale, ma perché proponente il prezzo più basso ed il costo più conveniente per la committenza; entrano in azienda o lavorano per l'azienda, soggetti assolutamente non formati ed informati, privi dei più elementari dispositivi di protezione individuale. Si sbaglia di grosso se si pensa che l'unica risposta a questo mare di illegalità possa essere quella giudiziaria-repressiva. La normativa in vigore è finalizzata in primo luogo alla prevenzione degli infortuni e poi a sanzionare le condotte penalmente rilevanti. Ma al di là del dato meramente giudiziario, necessita un coinvolgimento etico-emozionale di tutti gli attori del sistema prevenzionale: solo quando tutti i protagonisti si renderanno conto che la salute dei cittadini, così come sancito dall'articolo 32 della Costituzione repubblicana è un bene primario ed indisponibile che viene tutelato dalla legge prima di qualsiasi altro bene od interesse, si potrà determinare la precondizione culturale e sociale che consenta in uno sforzo sinergico condiviso di apprestare le migliori

risposte contro la tragedia delle morti e delle malattie professionali a causa di lavoro.

Ringrazio e buon lavoro a tutti.

*TOFANI.* Grazie al dottor Donato Ceglie. Per cortesia, può prendere la parola il dottor Pietro Apostoli, presidente della SIMLII (Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale).

*APOSTOLI.* Grazie, presidente Tofani.

### *Il sistema degli strumenti informativi e di qualificazione professionale*

È ormai sempre più condivisa la necessità che per promuovere efficaci azioni in ambito di prevenzione occupazionale, si debba puntare ad un approccio integrato tra leggi, norme tecniche e buone pratiche professionali.

Una Società scientifica come la nostra non poteva non fare propria tale posizione e puntare fin dal 2001 alla predisposizione di strumenti di qualificazione ed aggiornamento per i propri soci e più in generale per tutti coloro che sono coinvolti nella sorveglianza sanitaria dei lavoratori e nella prevenzione di infortuni e malattie lavoro correlate. A rafforzare la scelta vi era poi la constatazione che una disciplina come la nostra, avesse specificità, complessità, rapidità di evoluzione tali da consigliare, alla Società scientifica che maggiormente rappresentava in Italia i Medici del Lavoro, di mettere a loro disposizione strumenti conoscitivi ed operativi sempre più adeguati.

Tali strumenti si dovrebbero configurare come tecnologie in grado di aiutare il Medico a identificare e scegliere le modalità più appropriate di intervento e a diminuire quindi la parte di variabilità non giustificata nelle sue scelte: la differenza al loro interno non è solo, o tanto, semantica, ma rimanda a concetti quali l'estensione delle raccomandazioni, la loro fondatezza sull'evidenza, il grado di consenso riscosso e quindi il vincolo che può derivare per chi le deve applicare.

Nonostante però la mole di esperienze e l'ampiezza delle discussioni, il dibattito sull'effettivo valore di queste tecnologie è tutt'altro che concluso, specie quando si debba tenere conto oltre che degli aspetti più

propriamente sanitari delle loro implicazioni economiche, specie se si concorda che «aggiornamento» altro non è che acquisizione, miglioramento, adeguamento delle conoscenze teorico-pratiche e «orientamento» l'insieme di raccomandazioni per svolgere al meglio un compito.

Nel manuale del Programma Nazionale delle Linee Guida in Medicina (LG) dell'Istituto Superiore di Sanità (ora inserito nel Sistema Nazionale delle Linee Guida), è stato sottolineato che se le elaborazioni condotte da un lato aiutavano a comprendere e definire caratteristiche e finalità delle LG, dall'altro non veniva posto alcun vincolo o regola riguardo alla loro produzione. E proprio in questo contesto si registrava come esistessero prodotti differenti, risultato di processi tra loro molto diversi e come si potesse avere a che fare con strumenti che andavano da testi-capitoli di testo, privi di qualunque riferimento a metodi di produzione e spesso anche di bibliografia, a rappresentazioni schematiche mediante diagrammi di flusso senza alcuna revisione critica dell'argomento. Sono stati proposti, come vedremo, quattro tipi di strumenti: le linee guida vere e proprie, i documenti delle *consensus conference*, i criteri di appropriatezza, i *technology assessment*:

– le LG: quando il tema da trattare è vasto e può essere suddiviso in quesiti principali e secondari che non riguardano solo la dimensione clinica, ma anche quella organizzativa e gestionale; è necessario formulare raccomandazioni di comportamento relative alle diverse dimensioni del problema;

– le *consensus conference*: il tema da trattare è limitato e può essere suddiviso in pochi quesiti specifici. La controversia riguarda soprattutto la dimensione scientifica (di qualità delle prove);

– i criteri di accuratezza: vengono considerati quando il tema da trattare richiede un approfondimento molto specifico e si vogliono produrre raccomandazioni dettagliate;

– i *technology assessment*: il problema riguarda una tecnologia specifica di cui si devono valutare non solo gli aspetti clinici ma anche quelli organizzativi, gestionali, economici e sociali.

Per le LG è stata richiamata un'ampia variabilità per modalità di produzione; caratteristiche degli esperti; modalità organizzative; dimostrazione di validità ed applicabilità. Sono inoltre stati sottolineati aspetti più attinenti alla applicabilità ed accettazione delle LG; alla loro chiarezza,



flessibilità; alla definizione di indicatori opportuni per monitorare e valutare efficienza ed efficacia nel conseguimento degli obiettivi.

Nel SNLG per porre ordine nella materia viene proposto un passaggio che pare fondamentale anche per i nostri futuri programmi: distinguere tra «*evidence-based guidelines*» e «*not evidence-based guidelines*», richiamandone le tre questioni epistemologiche che le differenziano: la multidisciplinarietà del gruppo responsabile della produzione della linea guida; la valutazione sistematica delle prove scientifiche disponibili quale base per le raccomandazioni formulate; la classificazione delle raccomandazioni in base alla qualità delle prove scientifiche che le sostengono.

Con la pubblicazione avvenuta a fine aprile 2008 sulla Gazzetta Ufficiale del D.Lgs. 81/2008 si è proceduto alla definizione per la prima volta nella nostra legislazione di concetti come LG, norma tecnica, buone prassi, richiamandole in alcuni articoli riguardanti il funzionamento di organi istituzionali o contenuti della riunione periodica, la formazione, informazione ed addestramento, la valutazione di alcuni rischi.

Le «LG» sono inquadrare tra gli atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza. In quest'ultima accezione dovrebbero, verosimilmente, orientare su come trattare argomenti o come conformare i comportamenti di diverse figure, circa l'applicazione della legge.

Preconizzano cioè un qualcosa di «diverso» dalla volontaria adesione fatta in base ad un convincimento ed una scelta ragionata e libera del professionista per operare al meglio.

I produttori delle LG sono in parte gli stessi ed in parte diversi da quelli delle «buone prassi». Uno di essi, il Ministero della salute oggi aggregato in quello dello *welfare*, ha un suo organo (l'ISS) che opera con il citato SNLG. Infine le LG sono approvate non più dalla Commissione consultiva permanente «in sede di» Conferenza Stato-Regioni.

### *I nuovi strumenti di SIMLII*

La nuova serie che SIMLII propone va inserita in una serie di passaggi che partono dalla uniformazione terminologica (glossario) dell'*autorship*, ai conflitti di interesse delle procedure di revisione ed è

stata oggetto di pubblicazione. Il modello si propone una più chiara, uniforme e formale documentazione delle varie fasi che portano alla produzione degli strumenti di orientamento e qualificazione del medico del lavoro, avendo come principale riferimento il modello del SNLG-ISS ed in particolare il cruciale aspetto della ricerca, applicazione, documentazione dei livelli di evidenza e quindi del grado di vincolo atteso.

La ricerca delle evidenze di efficacia in un ambito come quello della medicina del lavoro in via teorica e soprattutto nella sua «pratica fattibilità». A questo aspetto è stato dedicato un convegno nazionale i cui atti sono disponibili nel numero monografico del *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia* e ad essi si rimanda.

Si è cercato sempre di verificare la disponibilità di linee guida già esistenti prima di imbarcarsi nella produzione di nuovi documenti, anche se una qualche forma di adattamento alla realtà alla quale la linea guida andrà applicata si rende quasi sempre necessaria.

Per questo motivo è utile ricordare che anche nella fase di adattamento locale si è proceduto secondo tappe già identificate per quanto riguarda la produzione *ex novo*, rispettando in particolare il principio della interdisciplinarietà e l'osservanza generale dei criteri utilizzati per il *grading* e l'articolazione e definizione delle raccomandazioni.

Nell'affrontare *ex novo* un argomento, per il quale non esiste alcuna LG pubblicata, il gruppo individuato per la sua redazione ha dovuto seguire un percorso (la ricerca di tutte le evidenze esistenti sull'argomento, l'analisi del materiale reperito, la individuazione delle raccomandazioni) articolato in varie diverse fasi e relativamente lungo (12-18 mesi); con precisi calendari di incontri, tempi di lavoro, costituzione di eventuali sottogruppi tematici, realizzazione intermedia di parti specifiche (si pensi in particolare alla realizzazione delle revisioni sistematiche).

La costruzione di una LG su un argomento consolidato sul quale numerose qualificate LG sono state pubblicate risulta certo più agevole in quanto, pur mantenendo invariato il rigore metodologico, i membri del gruppo possono analizzare le LG esistenti e discutere le raccomandazioni già consolidate. In tale evenienza il gruppo può anche valutare la metodologia impiegata nelle revisioni sistematiche della letteratura eseguite in occasione della stesura delle LG precedenti e se il caso accettare il lavoro svolto. A questo punto la revisione della letteratura consiste semplice-

mente nell'integrazione o nell'aggiornamento di quanto pubblicato dopo l'ultima revisione sistematica considerata utilizzabile.

È stata sottolineata la necessità di coinvolgere un gruppo multidisciplinare di esperti nel gruppo di lavoro responsabile della produzione di raccomandazioni è stata confermata da una serie di studi empirici. Sul piano teorico la multidisciplinarietà è necessaria per garantire:

- la valutazione dei benefici e degli effetti avversi degli interventi da parte di professionalità e punti di osservazione e valutazione diversi;
- l'integrazione della dimensione organizzativa, gestionale, etica ed economica accanto a quella dell'efficacia;
- l'integrazione del punto di vista e dei valori degli utenti accanto a quello degli erogatori e degli amministratori.

Studi empirici hanno documentato che gruppi multiprofessionali tendono a dare valutazioni più conservative sulla indicazione all'uso di tecnologie o interventi sanitari rispetto a gruppi monospecialistici o monodisciplinari.

La partecipazione di lavoratori e datori di lavoro e di altre figure non mediche può essere molto importante per portare all'interno del gruppo di lavoro prospettive diverse e per assicurare che le loro preoccupazioni e aspettative siano tenute in considerazione. La partecipazione degli utenti è anche importante per il destino delle raccomandazioni, poiché una partecipazione e conoscenza attiva del contenuto delle raccomandazioni può essere importante nella fase di implementazione.

Una volta identificato il gruppo di lavoro si è posta particolare attenzione alle dinamiche del gruppo nei vari aspetti (processi decisionali, scelte strategiche, interazione fra i membri del gruppo, processi di prevaricazione o di sudditanza psicologica ecc.) per favorire un sereno e proficuo scambio di opinioni fra i membri. Questo perché non sempre all'interno di un gruppo si evidenziano in modo netto le competenze e i possibili ruoli, e spesso anche in presenza di ciò esistono da parte dei membri difficoltà alla partecipazione attiva legata a limitazioni di tempo o a carenze organizzative.

Il processo inizia con la ricerca delle prove di efficacia, sicurezza e impatto economico strutturate e validate. In seguito si ricercano singoli studi (concordando parole chiave, fonti, limiti temporali della ricerca ecc. al fine di rendere il processo trasparente e ripetibile). Questo primo *step* è

ripetuto per i principali ambiti o quesiti specifici concordati col gruppo; circolazione nel gruppo sotto forma di *evidence table* (tavole sinottiche di presentazione dei singoli studi) dei risultati mano a mano ottenuti e quando possibile come forum di confronto tra tutti i membri del gruppo di lavoro; l'utilizzo di una *check-list* per la comparazione sinottica delle principali raccomandazioni (vedi ad esempio banca LGN); la diffusione delle sinottiche di valutazione dei risultati ottenuti nel gruppo e se del caso interpello di esperti esterni su questioni controverse; identificazione degli *outcome* ritenuti utili/possibili.

La grande quantità di pubblicazioni prodotte su uno stesso argomento, le carenze metodologiche di una parte importante delle ricerche condotte, i limiti del processo di *peer review*, la tendenza a pubblicare più frequentemente gli studi positivi di quelli negativi (nota come *publication bias*) insieme con la documentazione dei limiti del tradizionale processo di revisione della letteratura affidata agli esperti (le cosiddette *review narrative* o tradizionali), sono tutti motivi che sono tenuti in massima considerazione essendo ben consapevoli del peso che essi hanno avuto ed hanno nelle revisioni sistematiche (RS).

Negli ultimi dieci anni – in particolare grazie al contributo della *Cochrane Collaboration*– si sono affinati i metodi per realizzare RS e si sono accumulate conoscenze importanti sulle loro potenzialità e sui loro limiti.

Nel nostro lavoro per la seconda serie SIMLII la revisione sistematica è stata intesa nell'accezione più condivisa di «valutazione delle conoscenze disponibili su un determinato argomento nella quale tutti gli studi rilevanti sono identificati e valutati criticamente».

La disponibilità di revisioni sistematiche ben condotte è condizione necessaria per la produzione delle raccomandazioni ed è importante sia come elemento caratterizzante delle linee guida basate sulle prove di efficacia, sia come indicatore di validità di una conferenza di consenso o del processo di produzione di criteri di appropriatezza per una certa procedura/intervento.

È stato infine definito il grado di validità delle informazioni scientifiche poste alla base di una serie di raccomandazioni e chiarire quanta importanza si attribuisce alla loro applicazione costituisce uno dei caratteri distintivi del processo di produzione di linee guida basate sulle prove

di efficacia. Elemento essenziale è la forza della raccomandazione che si riferisce alla probabilità che l'applicazione nella pratica di una raccomandazione determini un miglioramento dello stato di salute della popolazione, obiettivo cui la raccomandazione è rivolta. In altre parole, il livello di raccomandazione dipende dalla certezza che si può avere dell'esattezza e della precisione circa l'effetto di un intervento, ed dal grado di convinzione con cui si ritiene che una certa raccomandazione debba essere implementata. Complessivamente, quindi, si può affermare che quanto noi raccomandiamo può dipendere da:

- appropriatezza del disegno di studio utilizzato (qualità metodologica *a priori*);
- rigore e qualità di conduzione e analisi dello studio (controllo dell'errore sistematico);
- dimensione dell'effetto clinico/epidemiologico misurato (controllo dell'errore casuale);
- appropriatezza e rilevanza degli indicatori di esito utilizzati (rilevanza clinico-epidemiologica).

Per la valutazione complessiva dello strumento prodotto è stato scelto il metodo AGREE (*Appraisal of Guidelines Research and Evaluation in Europe*), ampiamente collaudato nel campo delle linee guida in medicina del lavoro.

Questo strumento richiede la formulazione di giudizi sui metodi adottati per l'elaborazione della linee guida, sul contenuto delle raccomandazioni conclusive e sui fattori inerenti la loro adozione nella pratica. Con il metodo AGREE è possibile valutare sia la qualità dei contenuti della linea guida, sia quella di alcuni aspetti delle raccomandazioni, per ottenere un giudizio sulla validità del documento in termini di probabilità che esso riesca effettivamente a ottenere gli obiettivi auspicati.

Lo strumento AGREE viene applicato sia alle linee guida in fase di elaborazione sia agli aggiornamenti dei documenti esistenti.

### *Discussione e conclusioni*

La Medicina del Lavoro (MDL) sta da tempo discutendo a diversi livelli (universitario, SIMLII, altre associazioni e società tecnico professionali) circa la sua collocazione (medicina clinica, sanità pubblica,

rapporto con aziende, lavoratori, enti di controllo), le fonti del suo agire (conoscenze mediche, buone prassi, linee guida, leggi e loro *mix*), i risultati cui perviene e la loro dimostrazione (verifiche degli enti di controllo, prove della efficacia, adesione alle indicazioni di appropriatezza), il rapporto con le altre figure (tecniche e manageriali) coinvolte nei processi di stima e gestione dei rischi e della realizzazione verifica dei programmi preventivi.

Ci troviamo poi in un momento di grave crisi con chiusura-ridimensionamento di aziende (riduzione di posti di lavoro), casse integrazione di diverso tipo, contratti di solidarietà (riduzione di lavoro), revisione di alcuni meccanismi della globalizzazione, ristrutturazioni organizzative e tecnologiche (cambiamento del tipo di lavoro), cioè in un contesto in cui la MDL può fornire un contributo cercando di inserire la prevenzione in modo adeguato e fin dall'inizio nella trasformazione in atto. Potremmo ad esempio accreditarci come coloro che garantiscono ai nuovi modelli tecnologici, organizzativi, produttivi gradi adeguati di prevenzione, sicurezza e promozione della salute, in modo che una volta avviati non si trovino da subito a fare il conto con disturbi – disagio – malattie – infortuni. In ogni caso, dovremo riorganizzare le nostre funzioni per saper da subito governare il nostro versante che il nuovo che uscirà dalla crisi ci richiederà.

Per fare questo vanno messi in discussione alcuni capisaldi dell'attuale pratica della MDL: subalternità in alcune fasi del nostro lavoro ad altre figure tecniche e manageriali, obblighi verso gli organi di controllo (come ad esempio nella vicenda degli allegati informativi), giudizi di idoneità e obblighi delle segnalazioni denunce.

Va invece puntato ad un riconoscimento formale di un nuovo ruolo del MdL come consulente globale in tema di tutela della salute e sicurezza da coinvolgere per quanto di competenza in tutte le fasi e momenti della vita aziendale, nella gestione dei sistemi qualità e accreditamento, nell'implementazione dei modelli di gestione *ex* articolo 30 del D.Lgs. 81/2008.

Decisivi appaiono in questo contesto la continuazione/potenziamento delle attività di qualificazione ed aggiornamento, partendo dal primo ciclo di produzione delle Linee Guida in Medicina del Lavoro che SIMLII ha avviato nel 2002 e che ha visto pubblicate al 2011, 29 LG, 3

aggiornamenti, 2 *consensus document*, partendo da una chiara ed univoca definizione dei concetti e termini da adottare; dall'integrazione tra i diversi strumenti, dalla metodologia della loro produzione; dall'approfondimento degli aspetti economici, a partire dalla dichiarazione dei possibili conflitti di interesse<sup>35</sup>.

*TOFANI.* Grazie al professor Apostoli. Invito ad intervenire il dottor Romano Magrini, responsabile delle politiche sociali e del lavoro della Coldiretti.

*MAGRINI.* Grazie, Presidente. Mi sembra preliminarmente doveroso un ringraziamento a tutta la Commissione per l'attento e costante lavoro svolto in questi anni.

*Leit motiv* degli interventi che mi hanno preceduto è stato il dato di fatto che l'agricoltura insieme con l'edilizia costituiscono i settori produttivi a maggior rischio infortuni.

Tuttavia, accanto a questo dato che emerge in modo lapalissiano dai rapporti INAIL se ne registra un altro: un *trend* positivo che, accertato nel 2010 in maniera esponenziale, continua anche nel 2011. Nel 2010 i settori che hanno beneficiato di più del calo infortunistico sono stati l'agricoltura – che ha registrato un calo del 4,8 per cento degli incidenti e del 10,2 per cento dei casi mortali – e l'industria (rispettivamente -4,7 per cento e -10 per cento). Ma mentre, nello stesso periodo, l'ISTAT ha rilevato una diminuzione degli occupati nell'industria del 3,0 per cento, viceversa, vi è stato un significativo aumento dell'1,9 per cento in agricoltura. Per quanto riguarda i casi mortali, nel 2010 in agricoltura sono scesi (-10,2 per cento).

Se per un verso il calo infortunistico è da imputarsi prevalentemente ad una maggiore e capillare diffusione della cultura della salute e della sicurezza, fino a qualche anno fa piuttosto foriera al settore; l'incremento del dato occupazionale in agricoltura non solo rende maggiormente apprezzabile il calo infortunistico, ma conferma la capacità che, in prospettiva, l'agricoltura, riscoperta come settore lavorativo con la crisi degli altri settori, ha come forza trainante l'economia italiana fuori dalla recessione. Tale forza insita nell'agricoltura non può essere indebolita, ma va sostenuta finanziariamente.

Oggi si è parlato anche di investimenti, della necessità di investire in sicurezza.

Tuttavia, in un momento congiunturale come l'attuale, si rende più che mai necessario un intervento dello Stato, per scongiurare il pericolo che il lavoro di diffusione della cultura della sicurezza e di prevenzione vada in fumo; per evitare che, per motivi squisitamente economici, la sicurezza venga sacrificata a favore di altre contingenze aziendali.

La Commissione ha il grande merito di aver impegnato il Governo ad adottare misure fiscali dirette alla sostituzione del parco macchine agricole, perché un altro dato certo è che la maggior parte degli infortuni mortali in agricoltura sono dovuti al ribaltamento di mezzi ormai desueti. Ahimè, l'impegno governativo è stato piuttosto anodino, e non ha portato nessun beneficio.

L'INAIL si è impegnata a finanziare progetti di investimento concernenti in modo specifico le macchine agricole.

Apprendo che a giorni sarà presentato il disegno di legge diretto a superare la soglia del *de minimis*, in agricoltura assai basso (pari a 7.500 euro) e pertanto fortemente limitativo ed ostativo.

Ma c'è bisogno di altro, di maggiori investimenti e soprattutto di semplificazione. Lacci e laccioli che rendono difficile, oltre che costoso, mettersi in sicurezza non possono fare da deterrente e mandare in fumo il lavoro che, come già detto, è stato fatto finora attraverso una costante e penetrante sinergia delle associazioni datoriali e sindacali e delle istituzioni.

Oggi si parla tanto di semplificazione, di mappatura e di misurazione degli oneri amministrativi, ma poi risulta che si sta andando in senso opposto perché continuiamo a rimanere imbrigliati nelle maglie della burocrazia con costi elevati per le imprese.

Mi sia consentito fare degli esempi.

Noi organizzazioni del settore abbiamo prodotto un avviso comune diretto a semplificare gli adempimenti della formazione, informazione e della sorveglianza sanitaria alle imprese che impiegano lavoratori stagionali fino a cinquanta giornate nell'anno solare. Tale avviso è confluito in una bozza di decreto interministeriale ancora non pubblicato, a distanza di quasi un anno dall'avviso comune e di quattro anni dall'entrata in vigore del TUS (Testo unico sulla sicurezza) che prevedeva per tale semplificazione il termine di novanta giorni dal 15 maggio 2008.



Ora, il settore agricolo è fatto per il 90 per cento di lavoratori stagionali che prestano la loro attività per una settimana, dieci giorni, quindici giorni, venti giorni, un mese e poi vanno via. Se in quel periodo io li devo formare, informare e sottoporre a sorveglianza sanitaria il rischio è che quegli adempimenti non vengano assolti per mancanza di tempo, più che di volontà. Noi associazioni abbiamo detto: consentiteci di farlo prima. Le nostre argomentazioni sono confluite nell'avviso comune di cui ho già detto e nel decreto che stiamo ancora aspettando.

Mi sia consentita una proposta, perché le stesse argomentazioni valgono però per la maggioranza degli OTD (operai a tempo determinato) impiegati in agricoltura ove la stagionalità non è un'eccezione, ma la regola e conforma non una tipologia di lavoro, quello stagionale, ma tutto il lavoro agricolo. Per tali motivi, mentre sollecitiamo la pubblicazione di quel decreto, ne proponiamo un'estensione dell'ambito di applicazione ai rapporti a tempo determinato, almeno fino ad un *tot* numero di giornate.

Formazione, informazione e sorveglianza sanitaria sono obblighi che devono essere assolti in via preventiva, prima che il lavoratore faccia il suo ingresso nel luogo di lavoro in modo tale che egli svolga la sua prestazione già informato, formato ed idoneo, e quindi in maggiore sicurezza, e senza che questi obblighi incidano in termini di tempo su un'attività di lavoro per sua natura legata alla stagione, ad una fase o a più fasi lavorative.

Ancora: parliamo di addestramento, di abilitazione all'uso delle macchine agricole.

Per un verso semplifichiamo, per altro chiediamo a soggetti, quali i lavoratori autonomi che hanno solo una facoltà di formazione, di impiegare risorse economiche e di tempo per ottenere l'abilitazione all'utilizzo di macchine che ben conoscono perché sulle stesse hanno trascorso la loro vita. Ciò non significa istigazione ad un utilizzo disinformato e pericoloso di quelli che abbiamo definito la causa prima degli infortuni, ma voler ricondurre anche l'addestramento entro le maglie della facoltatività conformemente a quello che è lo spirito del Testo unico.

Ancora: stanno per essere approvate le procedure standardizzate dirette a sostituire un modello di DVR semplificato all'autocertificazione per le imprese con un numero di lavoratori fino a dieci; queste, che

dovranno confluire in un decreto, però, rischiano di complicare l'adempimento, piuttosto che semplificarlo. Abbiamo tempo fino al 31 dicembre 2012 per correggerle.

Un'ultima considerazione concerne le novità introdotte dal D.P.R. n. 151/2011 il cui impatto sul settore agricolo rischia di essere importante

La nuova normativa nasce in un'ottica di semplificazione e di contenimento dei costi, ma se questo vale per le imprese di nuova costituzione, diverso è per quei datori di lavoro già operanti che, poiché esercitano un'attività prima esentata, ed oggi obbligata in quanto ricompresa nell'Allegato A, si trovano nella condizione di dovere: non solo presentare la SCIA, l'asseverazione del tecnico abilitato e tutte le certificazioni e/o dichiarazioni (atte a comprovare che gli elementi costruttivi, i prodotti, i materiali, le attrezzature, i dispositivi, gli impianti e i componenti d'impianto rilevanti ai fini della sicurezza in caso d'incendio, sono stati realizzati, installati o posti in opera in conformità alla vigente normativa in materia di sicurezza antincendio), ma altresì attendere i tempi delle verifiche prima di ottenere la certificazione.

Lasso di tempo che, per quanto breve, per le aziende esistenti viene a concretarsi in una interruzione di attività. Insomma, un ulteriore costo che si somma a quello della presentazione della documentazione.

In tre province del Veneto, per fare un esempio, sono 12.000 le imprese che entro il 7 ottobre dovranno sostenere questi costi burocratici ed economici. Diamo tempo alle imprese e agevoliamole con semplificazione e finanziamenti.

Tutto questo non perché la sicurezza sia onere dello Stato piuttosto che delle imprese, ma per consentire alle imprese che ormai hanno pienamente fatto propria la cultura della sicurezza di mettersi in sicurezza.

Grazie.

*TOFANI.* Grazie a Lei. Prima di dare la parola al dottor Marco Pasetto, componente della giunta esecutiva di Confagricoltura, desidero comunicare al dottor Magrini che negli incontri che ci sono stati con l'ISPESL abbiamo avuto notizia secondo la quale lo stesso Istituto ha creato, studiato e definito anche dei meccanismi tecnici capaci di mettere in sicurezza a bassissimo costo macchine agricole e trattori. È vero, quindi, che ci sono delle carenze – e lo dirò nella conclusione –, però è pur

vero che bisogna coinvolgere tutti i soggetti interessati. Abbiamo dati forniti in audizione dai dirigenti dell'ISPESL, ancora prima che venisse inglobato nell'INAIL, che con costi di 1.000-1.500-2.000 euro al massimo è possibile fornire sistemi di sicurezza che in qualche modo possono non dico eliminare, ma comunque ampiamente evitare infortuni anche mortali.

Invito, quindi, anche voi come associazioni a lavorare insieme; è necessario avvicinare le parti perché altrimenti diventa tutto più difficile. Desidero sottolineare che sul tema dell'agricoltura la Commissione si sta impegnando molto e da tempo. Altro tema che abbiamo aperto, che abbiamo *in itinere* e riteniamo di dover chiudere al più presto è quello di introdurre un attestato per la conduzione dei trattori. Dobbiamo porci questo tema, poniamocelo insieme, non è un antagonismo tra noi e le associazioni; si tratta di stabilire se è normale che un trattore di vecchia generazione o un trattore di nuovissima generazione su un terreno privato possa essere condotto senza alcun patentino. Così come è necessario porre dei termini per le revisioni dei trattori; su tali questioni abbiamo bisogno anche di voi perché sono cose che vanno veicolate. Conosciamo le problematiche nel merito ed è assolutamente necessario trovare soluzioni, considerato che abbiamo ancora in funzione trattori che hanno cinquanta-sessant'anni. Quindi, uno sforzo va fatto e noi chiederemo anche alle Regioni di incentivare la messa in sicurezza delle macchine agricole in genere e in modo particolare dei trattori.

Scusate la digressione, ma era un tema sul quale come Commissione ci siamo soffermati. Prego, dottore.

*PASETTO.* Grazie, Presidente.

### *Considerazioni generali*

Grande attenzione da parte del settore agricolo e di Confagricoltura in particolare è riservata al tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro che vede impegnati congiuntamente datori e lavoratori nella prevenzione dei rischi essendo comune l'interesse a creare e preservare un ambiente di lavoro sereno, sicuro e salutare.

Certamente tutti noi condividiamo questa affermazione, espressione di un principio di civiltà e di cultura che dobbiamo rafforzare e corroborare con atti e comportamenti consequenziali.

In particolare le imprese hanno interesse, oltreché il dovere, a garantire la salute e sicurezza dei propri lavoratori in tutti gli aspetti riconducibili all'attività lavorativa in quanto solo un tessuto aziendale sano può creare in azienda le condizioni favorevoli per la collaborazione e lo sviluppo di nuove relazioni idonee ad individuare, in via prevenzionale, le criticità insite nei processi produttivi e porvi gli opportuni rimedi con influssi positivi anche sui risultati economici aziendali.

In questi ultimi anni è cresciuta enormemente la cultura della sicurezza unitamente a una maggiore sensibilità sociale verso il fenomeno delle morti bianche dovuta alla consapevolezza che non è da paese civile consentire menomazioni e decessi a causa del lavoro. Un grazie va anche al risalto dato dalla stampa e all'impegno di tutte le istituzioni nonché alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro che da alcuni anni sa portando avanti un prezioso lavoro.

Da ultimo con la Terza relazione intermedia sull'attività svolta dalla medesima Commissione che evidenzia le principali questioni ancora aperte in materia di salute e sicurezza del lavoro, sulle quali la stessa Commissione ritiene opportuno richiamare l'attenzione, con particolare riferimento al completamento dell'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 (Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), anche alla luce delle successive modifiche e integrazioni, e al tema delle agevolazioni volte ad accrescere la sicurezza delle macchine e delle attrezzature da lavoro.

### *Dati*

Il risultato incoraggiante è stata la progressiva diminuzione negli ultimi anni degli infortuni in tutti i settori produttivi, in particolare in agricoltura, sebbene i dati assoluti restino elevati e non debbano indurre ad abbassare la guardia ma essere uno stimolo ad un sempre maggiore impegno fino alla faticosa soglia zero.

Nonostante le notevoli difficoltà, il settore agricolo ha iniziato un percorso virtuoso a partire dal 2001 che ha portato negli ultimi dieci anni ad una diminuzione degli infortuni di quasi il 40 per cento.

Evitando enfasi eccessive, si può trarre un bilancio positivo su un settore che da diversi anni sta puntando sempre più alla sicurezza alimen-

tare, alla qualità dei prodotti, senza trascurare gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente e degli operatori che lavorano nel settore.

Siamo passati da 80.532 infortuni a 50.121. Valori che vengono confermati anche dagli indici di incidenza: -24,8 per cento (totale infortuni denunciati per mille occupati). In pratica, considerando anche il calo dell'occupazione verificatosi nello stesso decennio i dati sulla diminuzione degli infortuni mostrano un *trend* notevolmente positivo.

Per quanto riguarda gli infortuni mortali, sempre nello stesso periodo siamo passati da 159 a 115 con una diminuzione del 27,7 per cento; anche se per essi è difficile individuare un *trend* chiaro perché da un anno all'altro vi sono forti variazioni.

Le statistiche indicano che il nostro Paese sta proseguendo nella strada della prevenzione, in misura coerente con gli indirizzi strategici stabiliti dalla Comunità europea contenuti nella Comunicazione della Commissione n. 62 del 21 febbraio 2007: una riduzione del 25 per cento (per 100.000 lavoratori) dei tassi di incidenza degli infortuni per il periodo 2007-2012.

I dati nel quinquennio per quanto riguarda l'agricoltura dovrebbero essere non distanti dagli obiettivi fissati dall'Unione europea.

A questi risultati stanno contribuendo diversi fattori, dallo sviluppo di forme di agricoltura sostenibili, alla presenza di operatori sempre più professionali, al contributo dato da tutta la filiera nel mettere a disposizione mezzi tecnici in grado di seguire l'evoluzione dell'agricoltura.

Ma a fronte degli obiettivi che il Paese si è posto in termini di salute e sicurezza del lavoro, ai costi ancora elevati del fenomeno infortunistico, si devono considerare ancora insufficienti i risultati ottenuti.

Difatti, il settore agricolo continua ad essere una delle attività più pericolose. Gli indici di frequenza elaborati dall'INAIL (infortuni indennizzati rapportati alle unità di lavoro/anno) mettono in evidenza ancora che gli indici relativi all'agricoltura si collocano a ridosso dei settori più pericolosi quali la lavorazione dei metalli (siderurgia, metallurgia), la lavorazione di minerali non metalliferi (materiali per l'edilizia vetro, ceramica, ecc.), la lavorazione del legno e le costruzioni.

Anche se va sottolineato che tale situazione è dovuta soprattutto

all'alta incidentalità che si riscontra nel lavoro autonomo e nell'impresa familiare. Proprio per tale motivo nel Testo unico sulla sicurezza (D.Lgs. 81/2008) per la prima volta sono state individuate alcune disposizioni minime da rispettare anche per tali categorie (attrezzature di lavoro e DPI) che si auspica contribuiscano a positivi risultati.

### *Il rilancio della prevenzione*

L'agricoltura si trova di fronte alla sfida di una sempre maggiore sostenibilità: da una parte ottenere maggiori raccolti su minori superfici, utilizzando minori quantitativi di acqua, di mezzi chimici e di energia e dall'altra garantire la profittabilità dell'agricoltura e quindi la sua sopravvivenza, avendo cura della sicurezza sul lavoro, dell'ambiente, della salubrità e qualità dei prodotti e soddisfacendo le aspettative della società.

In un ambito caratterizzato da una forte crisi economica, tutti i comparti produttivi hanno registrato situazioni di difficoltà sul fronte dei redditi, in calo a causa dei ribassi dei prezzi all'origine e dell'aumento dei costi di produzione (mezzi tecnici). Nell'analisi di lungo periodo (prendendo a base l'anno 2000) i prezzi agricoli sono aumentati del 7,1 per cento, mentre i costi sono cresciuti di ben il 26,6 per cento.

A fronte di tali problemi risulta chiara l'importanza di prevedere strategie puntuali per il settore agricolo che puntino su pochi obiettivi in grado di fornire buoni risultati sul piano della prevenzione.

Sicuramente il quadro complessivo non va in questa direzione visto che solo in relazione alle normative emanate negli ultimi mesi l'azienda agricola si dovrà confrontare con le novità introdotte in materia di:

- formazione ed aggiornamento datori di lavoro (Accordo Stato-Regioni applicativo dell'articolo 34 del D.Lgs. 81/2008)
- formazione e aggiornamento lavoratori (Accordo Stato-Regioni applicativo dell'articolo 37 del D.Lgs. 81/2008)
- redazione del documento di valutazione dei rischi attraverso le procedure standardizzate (superamento dell'autocertificazione)
- ambienti confinati (normativa specifica che riguarda anche alcune attività agricole)
- prevenzione incendi (diverse attività agricole prima non

soggette al controllo dei Vigili del fuoco oggi rientrano nelle procedure di verifica)

– uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (si sta per attuare la direttiva europea che introdurrà numerose novità che riguardano anche sicurezza sul lavoro)

– abilitazione guida trattori (Accordo Stato-Regioni che applica il comma 5 dell'articolo 73 del T.U.)

– requisiti di sicurezza macchine agricole usate (attuazione dell'allegato V del T.U. attraverso le linee guida ISPESL/INAIL, trattori, carri miscelatori, raccolta frutta, ecc.).

### *Testo unico*

Abbiamo sempre sottolineato la necessità di affermare i principi della prevenzione per tutte le imprese, applicati, però, con un assetto legislativo che tenga conto delle specificità e delle caratteristiche delle piccole imprese dei diversi comparti che incontrano difficoltà nell'adempire ad obblighi derivanti da una legislazione oggettivamente pensata e di più agevole applicazione per le imprese di più grandi dimensioni. Nel Testo unico poco ancora è stato fatto per risolvere i problemi legati all'applicabilità dell'attuale legislazione alle PMI dei vari settori produttivi che spesso hanno specifiche problematiche.

Ciò vale soprattutto per il settore agricolo in relazione alla sua specificità:

– imprese di ridotte dimensioni (su 1.630.420 aziende circa 1.498.243 si attestano sotto i 20 ha, ossia il 92 per cento delle aziende e il 37 per cento della SAU [superficie agricola utilizzabile]);

– presenza di un elevato numero di aziende non rivolte al mercato (autoconsumo, tempo libero, ecc.);

– 217.000 aziende assumono lavoratori subordinati;

– presenza di circa 478.000 lavoratori autonomi (453.143 coltivatori diretti, 24.379 IAP [imprenditori agricoli professionali], ecc.);

– datori di lavoro, capi azienda, lavoratori, spesso anziani;

– 1.090.886 lavoratori, di cui 974.810 sono a tempo determinato e solo 116.076 sono a tempo indeterminato;

– presenza cospicua di lavoratori extracomunitari;

- diversificazione produttiva, stagionalità di diverse produzioni, svolgimento delle operazioni colturali prevalentemente all'aperto;
- più del 70 per cento delle aziende sono situate in zone collinare o montane;
- pluriattività delle aziende che porta all'introduzione di sempre nuove attività e, quindi, a situazioni dal punto di vista gestionale sempre più complesse;
- pluriattività di diversi componenti del nucleo familiare;
- elevato numero di rischi presenti.

### *Le semplificazioni*

Passi avanti in tal senso sono stati compiuti con le recenti modifiche al T.U. sulla sicurezza (D.Lgs. 81/2008) ma restano ancora forti perplessità su una normativa pensata e costruita per realtà produttive diverse da quelle agricole. In sintesi, il D.Lgs. 81/2008 come modificato dal D.Lgs. 106/2009, se da una parte ha rafforzato il percorso verso la prevenzione, dall'altra non ha colto in pieno la necessità di prevedere specifici interventi per le imprese agricole anche attraverso logiche innovative di prevenzione.

Permangono i problemi legati a:

- semplificazione degli adempimenti, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese
- specificità settore agricolo
- lavoratori stagionali
- lavoratori extracomunitari
- imprese familiari e lavoratori autonomi
- incentivi.

Resta comunque la necessità di migliorare la legislazione al fine di rendere più efficiente il sistema della sicurezza, privilegiando la sicurezza sostanziale dei lavoratori piuttosto che quella formale e promuovendo in modo più incisivo e capillare la cultura della prevenzione.

Inoltre non sono ancora state attuate disposizioni importanti che prevedevano la semplificazione degli adempimenti per il lavoro stagionale agricolo.



### *Il decreto sui lavoratori stagionali*

Ed infatti, nonostante siano trascorsi oltre quattro anni dall'approvazione del citato decreto legislativo, i Ministeri competenti non hanno ancora provveduto ad emanare il decreto di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole che impiegano lavoratori stagionali.

L'emanazione del decreto non è intervenuta nemmeno dopo che le parti sociali agricole interessate, nel settembre scorso, hanno provveduto – su invito del Ministero del lavoro – a sottoscrivere un avviso comune finalizzato a fornire indicazioni congiunte ai Ministri competenti (lavoro, salute e politiche agricole) per l'emanazione del decreto di semplificazione previsto dal Testo unico per la sicurezza sul lavoro (D.Lgs. n. 81/2008).

Si tratta di una disattenzione difficilmente spiegabile, anche perché restiamo fermamente convinti che il disboscamento degli adempimenti formali ed una maggiore attenzione alla sicurezza sostanziale che tenga conto delle specificità agricole possa concretamente incidere sulla lotta al fenomeno degli infortuni sul lavoro.

### *Le procedure standardizzate*

Altro punto qualificante della politica sulla sicurezza riguarda l'applicazione delle procedure standardizzate per le piccole imprese a guisa di una guida operativa per l'effettuazione della valutazione dei rischi in azienda. Uno strumento utile e necessario in aiuto di chi potrebbe avere difficoltà a cimentarsi con normative complesse e difficili tecnicismi. Purtroppo vi sono stati ritardi nella loro elaborazione che si sono riflessi anche sull'informazione e formazione delle aziende interessate determinando una proroga, *sebbene contenuta*, dell'autocertificazione. Ma il rilievo maggiore riguarda i contenuti che a nostro avviso potevano essere maggiormente semplificati, quanto alla comprensione e compilazione degli schemi, pur non cedendo sugli aspetti sostanziali di individuazione e rappresentazione dei rischi presenti in azienda. Ci auguriamo che nel breve tempo sia verificata l'applicazione di tali procedure apportando i miglioramenti che si rendessero necessari. Diversamente, sarebbe un sconfitta se le aziende

ritenessero più agevole ricorrere all'ordinario DVR anziché a tali procedure previste dal legislatore come uno strumento semplice e lieve, d'ausilio alle piccole imprese.

*Proposte per migliorare gli strumenti di prevenzione*

Il numero di infortuni in generale e quello relativo ai casi mortali impone di intervenire a tutti i livelli per migliorare la situazione. Ciò che lascia profondamente sconvolti ed amareggiati è la ripetitività di alcuni infortuni mortali a fronte di rischi e sistemi di prevenzione conosciuti. Proprio su tali aspetti oggi occorre interrogarsi.

Probabilmente le riposte legislative, attraverso inasprimenti degli adempimenti e delle sanzioni, non sono la soluzione al problema.

Occorre individuare modelli organizzativi prevenzionali basati sui singoli fattori di rischio, per comparto, per tipologia di organizzazione aziendale.

Modelli prevenzionali che siano capaci di rendere applicative, operative ed effettive le norme legislative, tra le più restrittive dell'Unione europea, e le conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Oggi conosciamo cosa deve rispettare l'azienda, si conoscono le soluzioni ai problemi, ma sono stati sviluppati in modo insufficiente i meccanismi in grado di trasferire le conoscenze ai datori di lavoro ed ai lavoratori.

Su questo aspetto un grande contributo potrà essere dato dal SINP (Sistema informativo nazionale sulla prevenzione), organismo previsto dal Testo unico sulla sicurezza che deve essere rapidamente attivato. La conoscenza approfondita delle dinamiche degli infortuni mortali, degli infortuni in generale, compresi gli infortuni mancati, ci permette di mettere a disposizione delle parti sociali preziose informazioni; nonché di stabilire priorità su cui intervenire e predisporre materiali di comunicazione idonei a supportare le imprese.

È evidente che questa iniziativa nel campo delle macchine agricole potrà dare grandi risultati proprio per migliorare le procedure di lavoro delle aziende agricole ma anche per fornire importanti informazioni ai costruttori di macchine.

### *Informazione, formazione e addestramento*

È senz'altro uno degli aspetti fondamentali per rilanciare la prevenzione nel settore agricolo.

E come già accennato anche e soprattutto il settore agricolo è chiamato ad ulteriori impegni in relazione agli Accordi Stato-Regioni emanati di recente (formazione datori di lavoro che assumono in proprio le funzioni di responsabile del servizio di prevenzione e protezione, formazione dei lavoratori, abilitazione per la guida dei trattori agricoli, dei carrelli elevatori e dei trattori con braccio telescopico).

In tale ambito occorre comunque evidenziare che occorre individuare con puntualità i fabbisogni formativi e di addestramento a livello aziendale al fine di evitare, come sta accadendo nel settore agricolo, che vi siano duplicazioni di adempimenti; ci si riferisce ad esempio alla formazione per l'impiego dei prodotti fitosanitari, dove al patentino per l'acquisto e l'impiego si aggiungono gli obblighi derivanti dall'articolo 37 del D.Lgs. 81/2008 ed a quella per la guida delle macchine agricole, dove è stata prevista anche una specifica abilitazione all'utilizzo. Si corre il rischio di far ripetere la stessa formazione più volte agli stessi operatori, spesso già esperti nel loro campo.

A livello più generale occorre tener presente l'esigenza di un alleggerimento del carico formativo per le aziende, soprattutto piccole e a rischio contenuto, che non riuscirebbero a sopportare elevati costi per la formazione né altri appesantimenti burocratici e, soprattutto, va definita senza ulteriori indugi la questione della formazione semplificata degli stagionali che in agricoltura riveste una considerevole e prioritaria importanza.

### *Incentivi*

Sono insufficienti e non rispondono alle necessità reali delle imprese agricole, le previsioni relative al sostegno finanziario da riservare alle PMI ed agli organismi bilaterali, per le azioni di prevenzione, attraverso progetti di investimenti strutturali e progetti formativi. È uno dei punti basilari per rilanciare la prevenzione soprattutto nel campo delle macchine agricole dove gli investimenti sono sicuramente elevati. Lo stesso dicasi per la formazione.

Nonostante negli ultimi anni siano stati attivati interventi per favorire la sostituzione di macchine ed attrezzature agricole e siano stati messi a disposizione altri fondi (articolo 11 del decreto legislativo n. 81 del 2008 oppure stanziati direttamente dall'INAIL), tali sforzi sono insufficienti per diversi motivi.

Innanzitutto i fondi a disposizione non coprono le effettive esigenze di ammodernamento del parco macchine. Poi per il settore agricolo a livello comunitario vige il limite «*de minimis*» che stabilisce un tetto massimo complessivo per gli aiuti pubblici. Dal 1° aprile 2011, tale soglia è passata da 15.000 a 7.500 euro ed è troppo bassa per consentire un contributo significativo a favore delle imprese. Tale situazione condiziona pesantemente la possibilità di utilizzare i fondi messi a disposizione dall'INAIL per l'adeguamento delle attrezzature. Servirebbe quindi una deroga in sede europea.

### *Macchine agricole*

Le questioni principali sulle macchine agricole si possono distinguere in tre aspetti prioritari:

- adeguatezza dal punto di vista costruttivo delle macchine nuove alle esigenze legate alla sicurezza e salute su lavoro;
- adeguamento delle macchine già in uso presso le aziende agricole;
- informazione, formazione e addestramento, procedure di sicurezza.

Sul primo aspetto una prima considerazione. Occorre uniformare a livello europeo e quindi italiano le indicazioni contenute nelle normative che riguardano la sicurezza degli operatori e l'omologazione dei trattori; all'atto dell'acquisto di una macchina agricola l'acquirente deve avere certezza che non dovrà procedere a successivi adeguamenti (l'obbligo di prevedere l'installazione delle cinture ed il loro uso, ad esempio, dovrebbe essere previsto anche dal codice della strada). In tale contesto si auspica che un contributo positivo possa venire dalla nuova direttiva macchine che, anche se parzialmente, riguarda i trattori agricoli. L'auspicio è che si possa contribuire a fare chiarezza sui requisiti minimi di sicurezza che devono essere applicati ai trattori agricoli, dando maggiori certezze agli operatori agricoli in sede di acquisto delle macchine nuove.

Un contributo in questa direzione deve pervenire anche dalle indicazioni in materia di sorveglianza del mercato dando seguito in modo puntuale a quanto previsto dall'articolo 13 della direttiva: gli Stati membri adottano tutti i provvedimenti utili affinché le macchine possano essere immesse sul mercato e/o in servizio unicamente se soddisfano le pertinenti disposizioni della direttiva e non pregiudicano la sicurezza e la salute delle persone.

Occorre inoltre rilanciare la certificazione delle macchine agricole per gli aspetti che riguardano la sicurezza. Nel corso del tempo si è messo in evidenza che l'autocertificazione del costruttore non sempre garantisce tutta la filiera. In questa direzione occorre uno sforzo comune per dare maggiore consistenza ad una attività iniziata dall'ENAMA alla fine degli anni novanta che però non ha trovato fino ad ora la risposta che ci si poteva aspettare dalla filiera.

Le nuove sfide che attendono l'agricoltore sul piano della difesa dell'ambiente, della tutela della salute dei consumatori e dell'operatore agricolo implicano sicuramente maggiore attenzione da parte dei costruttore e dei commercianti.

Come già accennato, nella fase costruttiva delle macchine e nella predisposizione dei supporti informativi e formativi occorre integrare in modo pregnante anche alla sicurezza. La presenza di manuali d'uso e manutenzione che affrontino con semplicità e completezza gli aspetti legati alla sicurezza e salute degli operatori sono elementi fondamentali per fornire un valido supporto all'agricoltore. Sia in termini di informazione sui dati sensibili per la sicurezza e la salute (vedi misurazioni sulle vibrazioni, il rumore ecc.), dati che possono essere poi validamente utilizzati nei processi di valutazione dei rischi, sia in termini di definizione di procedure da utilizzare poi in azienda.

Altro aspetto determinante è la formazione e l'addestramento. Alla luce delle novità introdotte dal Testo unico, il datore di lavoro provvede affinché i lavoratori incaricati dell'uso delle attrezzature che richiedono conoscenze e responsabilità particolari ricevano una formazione adeguata e specifica, tale da consentirne l'utilizzo in modo idoneo e sicuro, anche in relazione ai rischi che possano essere causati ad altre persone. Su tali aspetti è determinante il ruolo che potranno rivestire i costruttori ed i commercianti in sede di vendita ed assistenza.

Altro aspetto delicato è il parco macchine presente nelle aziende agricole.

Su questo aspetto occorre un impegno comune sia per individuare iniziative idonee per supportare gli utilizzatori nell'adeguamento dei macchinari soggetti, sia per favorire l'immissione sul mercato di macchine che già rispettano i requisiti richiesti dalla legislazione sulla prevenzione infortuni (telai di protezione e cinture di sicurezza; passi avanti determinanti sono stati sviluppati sulle trattrici, si procede invece con lentezza sulle macchine operatrici semoventi).

Problema non ancora risolto è il prevedere specifici incentivi per l'adeguamento delle macchine agricole semoventi alle disposizioni di cui al D.Lgs. 359/1999.

In relazione a quanto detto occorre individuare una idonea strategia volta sostenere gli agricoltori nell'adeguamento del parco macchine circolante alle norme di sicurezza prevedendo strumenti nazionali a supporto di detti investimenti quali, ad esempio, la rottamazione, il ricorso al credito, ecc. In particolare occorre prevedere specifici incentivi per l'installazione dei telai di protezione e delle cinture di sicurezza.

### *Revisione delle macchine agricole*

Da parte nostra è stata indicata una minima apertura a fronte di una definizione puntuale delle categorie di macchine agricole da sottoporre ai controlli, della tipologia di verifiche da effettuare in sede di revisione e di una adeguata organizzazione dei centri di revisione.

Nel ribadire tutta la nostra disponibilità a ragionare su proposte che non siano penalizzanti per le aziende agricole, di una cosa siamo sicuramente convinti, la revisione dovrà essere strutturata in modo da divenire uno strumento di verifica delle macchine al fine di mantenere idonei livelli di sicurezza in sede di circolazione su strada e non uno strumento di eliminazione forzata dalla circolazione su strada pubblica di macchine ancora valide dal punto di vista del lavoro in azienda.

### *Buone prassi*

Si valuta inoltre positivamente l'obiettivo diretto a definire ed approvare buone prassi e buone pratiche che potrebbero essere utilizzate

dagli agricoltori anche per favorire l'adeguamento delle macchine. Su questo aspetto si sottolinea la necessità di operare su documenti facilmente leggibili di natura volontaria e non vincolanti.

### *La bilateralità*

Confagricoltura ha sempre manifestato un'attenzione particolare ai problemi della sicurezza del lavoro, non solo in termini di formazione, informazione ed assistenza alle aziende associate, ma anche dando particolare risalto alla bilateralità; già da tempo, infatti, la nostra organizzazione ha introdotto nella contrattazione collettiva agricola – d'intesa coi sindacati – particolari disposizioni atte a favorire il miglioramento delle condizioni di sicurezza del lavoro (si veda in particolare il «Protocollo d'intesa per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori» allegato al CCNL operai agricoli).

In occasione dell'ultimo rinnovo del CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti è stato rivisto il sistema di bilateralità ricomprendendo appieno la questione sicurezza tra le principali tematiche di competenza degli enti ed organismi bilaterali sia a livello nazionale che territoriale.

### *Il lavoro sommerso*

È evidente che per parlare di prevenzione e protezione dai rischi nei luoghi di lavoro in un'attività come quella agricola che fa affidamento soprattutto sui lavoratori stagionali, e tra questi per il 10 per cento sui lavoratori extracomunitari, le condizioni di legalità favoriscono sicuramente l'attuazione di percorsi virtuosi in merito alla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. Per tali motivi, Confagricoltura – unitamente alle altre Organizzazioni professionali agricole ed ai Sindacati dei lavoratori – ha sottoscritto nel 2004, nel 2007, nel 2009 e nel 2012 avvisi comuni per l'emersione del lavoro nero in agricoltura, proprio nella consapevolezza che il lavoro sommerso possa rappresentare un fenomeno preoccupante anche per la salute e sicurezza dei lavoratori.

La lotta al lavoro sommerso però non può essere combattuta solo con misure repressive. Occorre anche promuovere il lavoro regolare attraverso la flessibilizzazione delle regole, la semplificazione degli adempimenti, l'alleggerimento degli oneri.

### *Contributi antinfortunistici*

Un'altra previsione legislativa che è rimasta sinora lettera morta e che invece avrebbe potuto fornire un contributo interessante alla promozione della sicurezza sul lavoro è quella contenuta nella legge n. 247/2007 che riconosce uno sgravio dei contributi antinfortunistici fino al 20 per cento in favore dei datori di lavoro agricolo che non hanno registrato infortuni nel biennio precedente, che rispettano le norme in materia di sicurezza e che promuovono misure per il miglioramento della stessa.

Ancorché questa misura dovesse essere applicata dal 2008, le imprese agricole non ne hanno mai potuto beneficiare per l'assenza di indicazioni operative da parte del Ministero del lavoro e degli enti previdenziali e assistenziali (INAIL ed INPS).

Insomma, non appare certo lineare che da un lato l'agricoltura venga additata come un settore a rischio sotto il profilo della sicurezza e dall'altro non vengano rese operative misure previste da disposizioni di legge finalizzate a favorire la corretta applicazione delle norme in materia di sicurezza, mediante la semplificazione degli adempimenti e la riduzione del carico contributivo antinfortunistico per le aziende virtuose.

### *Conclusioni*

In sintesi per Confagricoltura occorre puntare su pochi interventi ma determinanti per rilanciare la prevenzione nel settore:

- semplificare e razionalizzare la legislazione e gli adempimenti amministrativi in materia di sicurezza del lavoro, tra cui misure specifiche per i lavoratori stagionali che siano facilmente applicabili per le aziende agricole;

- introdurre sistemi premiali per le aziende agricole più virtuose e sicure che permettano anche alle aziende agricole in regola con le disposizioni di legge di usufruire di riduzioni del contributo antinfortunistico;

- specifici incentivi per l'adeguamento ed il miglioramento della sicurezza nelle aziende agricole concentrandosi sui rischi che causano più infortuni (in tale contesto è indispensabile avviare una campagna di sensibilizzazione sull'adeguamento dei trattori agricoli alle misure di prevenzione per il ribaltamento prevedendo incentivi dedicati);

- rafforzare le azioni di informazione e formazione dirette ai lavo-



ratori (con particolare riferimento ai giovani, ai lavoratori extracomunitari, ai lavori più rischiosi);

- rafforzare le azioni di informazione e formazione dei datori di lavoro che assumono in proprio la responsabilità del servizio di prevenzione e protezione;

- azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione per il lavoratori autonomi ed i coadiuvanti familiari; alla quale dovrà essere affiancata un'azione altrettanto determinante per alcuni operatori del settori quali i pensionati, hobbisti, ecc. Tutte situazioni in cui il fenomeno infortunistico è molto diffuso;

- miglioramento della sorveglianza sanitaria nelle aziende che già hanno adottato il sistema, individuazione di strumenti idonei per allargare tale intervento alle realtà marginali;

- incentivare l'assistenza alle imprese anche attraverso la creazione di servizi multiaziendali anche in riferimento alla sorveglianza sanitaria; in tale ambito potrà sicuramente raggiungere buoni risultati l'attività che dovrà essere svolta sulla consulenza aziendale nell'ambito della politica agricola comune.

*TOFANI.* Chiedo scusa: volevo dire che si possono lasciare gli atti degli interventi. Non solo adesso, potete anche inviarli successivamente. Questo vale per tutti. Dobbiamo abituarci anche ad avere una capacità di sintesi, fermo restando che poi si possono inviare gli atti o anche chiedere di essere auditi. Noi stiamo ore e ore ad ascoltare, a registrare e poi a discutere tra di noi anche per poter dare delle risposte come Commissione d'inchiesta. Noi non siamo il Governo, ma in qualche modo riusciamo, con determinazione, a porre alcune questioni all'attenzione del Parlamento e del Governo.

Prego, dottore.

*PASETTO.* Presidente, Le farò avere una relazione approfondita.

*TOFANI.* Grazie per il suo intervento.

È il turno del professor Fabio Tosolin, presidente di AARBA (*Association for the Advancement of Radical Behavior Analysis*).

*TOSOLIN*. In Italia si verificano ogni anno poco meno di un milione d'infortuni, in progressiva diminuzione. Sia il numero, sia la tendenza sono tuttavia scarsamente indicativi, per diverse ragioni<sup>36</sup>.

La persistente sovrastima dovuta all'inserimento nelle statistiche degli infortuni *in itinere* e una certa propensione del sistema sanitario a concedere giornate di assenza dal lavoro eccedenti la reale necessità, spingerebbero a ottimismo nell'interpretazione dei dati. D'altro canto, il grande numero di malattie professionali contratte precocemente dai lavoratori sul lavoro e non classificate come tali anche se a esito fatale dopo il pensionamento, così come la spiccata tendenza a trascurare la denuncia d'infortunio, specie se non grave o gravissimo, da parte dei tanti piccoli imprenditori italiani, indurrebbero piuttosto a un'interpretazione di segno opposto.

Un ulteriore problema nell'interpretazione del fenomeno riguarda poi la tendenza alla riduzione degli infortuni, che alcuni vorrebbero effetto di nuove leggi o di rinnovate attività ispettive, mentre per altri sarebbe in gran parte da attribuire alla crescente terziarizzazione della nostra economia, con aumento esponenziale del personale impiegatizio, e alla inarrestabile delocalizzazione delle attività più pericolose all'estero. Per non parlare dell'effetto, si fa per dire «positivo», delle ore di cassa integrazione.

Quali che siano i reali numeri e andamenti del fenomeno, tuttavia, è indubitabile che esso sia cospicuo e sostanzialmente irrisolto.

### *La causa degli infortuni*

Solo in tempi recenti si è fatta strada in Italia l'idea che la causa degli infortuni potesse risiedere in eventi razionalmente controllabili, intervenendo su variabili definite in termini quantitativi. Spiegazioni *naïve* dell'eziologia infortunistica permangono tuttavia ancora oggi. Non è raro infatti imbattersi in spiegazioni che invocano alla base del fenomeno «cause» tanto generiche quanto immateriali, come l'evento *fortuito* o l'*errore* organizzativo oltre ai ben più fondati guasti tecnici, come il difetto del materiale o il carico eccessivo.

La ricerca delle cause diventa particolarmente evanescente quando si vada a considerare il «Fattore Umano» o *Human Factor* (HF). In tal

caso si parla di errore, dimenticanza, dimestichezza e addirittura di non-cose, per di più astratte, come la *non-percezione* del rischio. Oppure si invocano ancor più generiche cause quali l'organizzazione, la ricerca del profitto... Purtroppo, gran parte dei sostenitori di tali presunte cause non si cura di dare definizioni operative dei termini usati, come d'obbligo nel rigoroso linguaggio della scienza, sottraendo dunque questi asseriti nessi causali alla verifica empirica.

Come noto, il primo tentativo di individuare una causa osservabile e misurabile relativa al cosiddetto *human factor* fu Heinrich, un ispettore delle assicurazioni che stupì i benpensanti dell'epoca (si era nel 1956) esaminando e scoprendo che molte invocate cause tecniche erano in realtà riconducibili a *comportamenti*<sup>37</sup>. Il carico sbilanciato o la saldatura che cede sono infatti cause d'incidente che presuppongono un magazziniere che manovra male un muletto o un saldatore che impugna male un elettrodo, rispettivamente. Anche una carena di nave in cui si apre una via d'acqua, presuppone un manutentore che usa l'antiruggine sbagliata, un ispettore che trascura un collaudo, un progettista che faccia *copia-e-incolla* dei calcoli d'un disegno precedente, o un comandante che scriva «ispezionato» sul diario di bordo, senza mai scendere nella stiva. Tutti, sempre, *comportamenti*.

Il primato del comportamento quale causa d'infortunio appare oggi finalmente e universalmente accettato, anche dalle organizzazioni sindacali, un tempo restie ad accettare la causa comportamentale per ragioni legate alla paventata attribuzione di responsabilità dell'infortunio al lavoratore<sup>38</sup>. E visto che se si considerano sia il comportamento della vittima, sia quello dei colleghi o dei capi, non c'è praticamente evento infortunistico che non si possa far risalire questa origine *comportamentale*, risulta evidente come non vi possa essere riduzione degli infortuni senza previsione e controllo dei comportamenti di sicurezza, in nessun ambito.

### Equivoci e pregiudizi in tema di comportamenti di sicurezza

Non è infrequente sentire affermazioni apodittiche sul presunto «primato» della *sicurezza tecnica* (idonei strumenti di lavoro, opportuni dispositivi di protezione, strade in buono stato di manutenzione...) rispetto alla *sicurezza comportamentale* (usare i DPI, guardare il mano-

metro, impugnare il volante con le mani sui due lati opposti). Tale punto di vista è appunto apodittico, affermato in assenza di qualsivoglia fondamento logico, o di evidenza fattuale.

Chi invocasse il primato della causa «tecnica» su quella «comportamentale» commetterebbe infatti tre errori grossolani:

1) pretendere che tutti i dispositivi e gli strumenti del mondo (ponti, trapani, cisterne, tralicci, *container*, martelli, strade) siano costruiti in modo tale da impedirne l'uso improprio a prescindere dall'operatore e dalle circostanze. Equivale a chiedere che tutti i coltelli d'Italia taglino solo salame e formaggio e si liquefino se ci si avvicina a un uomo per minacciarlo;

2) anche se fosse possibile raggiungere tale perfezione tecnica assoluta, per altro, occorre considerare che migliorare gli aspetti tecnici di un caseggiato, di un traghetto o di un trapano significa in ogni caso agire sui *comportamenti* di qualcuno, anche se non ci si vuole concentrare sul lavoratore che userà quel manufatto: si dovrà infatti agire a monte, sul comportamento di attenzione, sviluppo, verifica e prove preliminari dei *progettisti*, sul comportamento d'assemblaggio e di verifica degli *operai* che costruiscono i macchinari e infine sul comportamento di verifica, test, regolazione e sostituzione pezzi dei *manutentori*;

3) rifiutarsi di controllare, cioè di ottenere, i comportamenti di sicurezza dei lavoratori finché non si siano messe in assoluta (?) sicurezza le loro macchine equivale a non curarsi di come guidino i TIR con perizia e prudenza i propri camionisti fino a che non si sia sostituito l'intero parco circolante con i nuovi modelli dotati di ABS, da compiersi nel giro di tre anni. Gli effetti sarebbero due: 1) nell'attesa, cassa integrazione e perdita dei clienti, poi 2) appena giunti i nuovi camion, tutti fermi aspettando il nuovo modello, a questo punto con sensori di pioggia. E probabile chiusura dell'attività.

Chiedere di posticipare l'intervento sugli aspetti *comportamentali* in attesa che si completi quello – senza fine per altro – di miglioramento sugli aspetti *tecnici* è un esempio di come l'ideologia possa arrecare danni enormi alla sicurezza sul lavoro.

Un altro errore piuttosto diffuso sul comportamento riguarda la confusione tra i concetti di *causa*, appartenente al mondo delle scienze naturali, e di *colpa*, espressione tipica delle discipline non scientifiche

ossia giuridiche, etiche o religiose. Gli equivoci più comuni riguardano due aspetti:

1) secondo alcuni, affermare che il comportamento sia *causa* dell'infortunio equivarrebbe ad attribuire la *colpa* dell'infortunio alla vittima<sup>39</sup>. Ciò è falso per due ragioni:

a) quando si parla di comportamento non si intende *mai* esclusivamente quello dell'infortunato. Il comportamento che conduce all'infortunio può essere quello dello stesso infortunato, ma anche quello dei suoi colleghi, o dei suoi capi, o di un operatore esterno, che magari ha trascurato di usare la chiave dinamometrica per un serraggio due anni prima;

b) in nessuno dei casi di cui sopra si parla di *colpa*, o di *errore*, bensì di *causa*.

In un'analisi causale *scientifica* non esiste un «*primum movens*» causale; esistono piuttosto catene di eventi in cui ogni avvenimento è funzionalmente legato ad altri che lo precedono. Per esempio, un operaio può causare la ferita a un occhio del compagno lanciandogli un cacciavite. A sua volta, però, «*lanciare il cacciavite*» può essere causato da un'esortazione verbale dello stesso infortunato, oppure del capo squadra: «*Dai, tiralo, che sennò facciamo notte!*». Si noti che anche l'eventuale esortazione verbale a «*lanciare l'attrezzo*» è un comportamento, a sua volta determinato da un messaggio inviato dal direttore dei lavori al cellulare del lavoratore o del capo in cui si avverte che «*sarà applicata una penale in caso di ritardo nell'esecuzione del lavoro*». L'avvertimento via SMS del direttore a sua volta è generato dalla ricezione di una lettera minacciosa dell'avvocato del committente. E così via.

I nessi causali del comportamento nulla hanno a che vedere con concetti come *colpe*, *torti*, *errori*, *mancanze* o *marachelle*. La Scienza non si occupa di attribuire «colpe».

2) Un altro pregiudizio frequente riguarda la responsabilità dell'infortunio, che spesso si sostiene essere responsabilità del preposto o del datore di lavoro, assai più che dell'infortunato. Per quanto sia plausibile che a fini legali si possa attribuire la responsabilità di un infortunio con pesi diversi in ragione dei ruoli, appare meno sensato il diffuso sentimento per cui il comportamento del lavoratore sarebbe quasi sempre *condizionato* dalle condizioni di lavoro, cioè dall'organizzazione e dunque dai diri-

genti o alla fin fine dal datore di lavoro, ruolo che invece sarebbe per definizione *non-condizionato* da alcuno.

Ciò è in parte vero e in parte falso:

a) è vero che il lavoratore agisce in parte sotto il controllo degli stimoli percepiti nell'ambiente di lavoro: rumore, richieste verbali e scritte, vista di segnali, conseguenze in atto, premi, incentivi, sanzioni e mansionari sono tutti stimoli che «condizionano» il lavoratore e ne determinano i comportamenti sicuri/insicuri;

b) è altresì vero che il lavoratore agisce in parte sotto il controllo degli stimoli da lui percepiti nel proprio ambiente di vita e dal proprio gruppo sociale. È in parte per questo che lo stesso segnale di allarme viene bellamente ignorato da alcuni, mentre provoca fuga in altri, che hanno differenti valori, condizionati da una vita di relazione extra professionale antagonista;

c) non è per nulla vero invece che i dirigenti, preposti o datori di lavoro agiscano senza condizionamenti: il datore di lavoro di un cantiere è spinto a scrivere «*Sbrigatevi!*» nel SMS al suo caposquadra essendo *condizionato* dal cliente che lo minaccia di rivalse e azioni penali; a cascata, il compagno di lavoro che affianca la potenziale vittima d'infortunio è spinto a lanciare il cacciavite a quest'ultimo essendo *condizionato* dal messaggio sul cellulare che lo informa che non saranno pagati straordinari per il tempo eccedente. Supporre che esistano persone prive o dotate di libero arbitrio in funzione del grado gerarchico è sbagliato e illogico. Cambia il livello di responsabilità di fronte alla legge, ma non c'è alcuna differenza nel grado di controllo ambientale, che dipende esclusivamente dalle contingenze. Tutti gli uomini sono uguali e reagiscono allo stesso modo a parità di contingenze, siano essi operai, preposti, dirigenti o amministratori delegati.

Per un certo tempo è stata in auge una suddivisione delle cause d'infortunio basata su un errore comune di tipo semantico-logico. Si affermava, per esempio, che le cause potessero essere di tre tipi: difetti tecnici, organizzazione e comportamenti. Qui la distanza dal rigore scientifico è massima, dovuta a una approssimativa conoscenza del significato dei termini usati, che non si possono porre a pari livello, perché *dipendenti* l'uno dall'altro.

1) Organizzazione: è l'insieme di contingenze che agisce sul lavora-

tore e ne provoca il comportamento<sup>40</sup>. L'organizzazione, intesa come insieme di Antecedenti e Conseguenze che insistono su un individuo, non causa dunque *direttamente* alcun infortunio; causa il comportamento, che a sua volta causa l'infortunio.

2) Comportamento: è tutto ciò che un uomo *fa, dice, prova* (azioni, pensieri, emozioni)<sup>41</sup>. Alcuni comportamenti hanno un'elevata probabilità di portare all'infortunio, altri hanno una probabilità bassa; un tecnico della prevenzione non dovrebbe discettare di *possibilità*, né di *certezze*, ma solo calcolare e modificare *probabilità* di occorrenza comportamentale/infortunistica in talune situazioni lavorative rispetto ad altre.

3) Difetto tecnico. Può causare l'infortunio, ma raramente di per sé; necessita di un comportamento che provochi il malfunzionamento (comportamento del progettista, del manutentore, dell'ispettore, dell'utente...) e/o necessita di un comportamento (della vittima) che renda il malfunzionamento effettivamente dannoso. I comportamenti che portano al malfunzionamento tecnico-strumentale sono a loro volta anch'essi causati dall'«organizzazione».

In sintesi, l'organizzazione causa il comportamento, che a sua volta *causa il difetto tecnico*. Non si tratta dunque di tre «cause indipendenti», ma di tre elementi legati tra loro da una «concatenazione funzionale»<sup>42</sup>. Gli scienziati della sicurezza modificano la probabilità di occorrenza d'un incidente (il *difetto tecnico*) modificando la probabilità di occorrenza dei *comportamenti* relativi, attraverso la manipolazione delle contingenze (l'insieme di Antecedenti e Conseguenze chiamato genericamente *organizzazione*) secondo le leggi della *Behavior Analysis* e delle altre *Behavioral Sciences*. In altre parole, prima si individuano i comportamenti che hanno maggiore probabilità di condurre al difetto tecnico pericoloso (*pinpointing*), poi si individuano gli aspetti dell'organizzazione che mantengono in forza quei comportamenti a rischio (*functional behavioral assessment*) e infine si modificano quegli aspetti (*contingencies management*) assicurandosi che si sviluppino i comportamenti sicuri e/o che diminuiscano quelli pericolosi<sup>43</sup>.

Talvolta ovviamente non si ha modo di agire sui *comportamenti a monte* del problema tecnico (comportamenti di progettisti, assemblatori e manutentori), come accade nel caso di pioggia di meteoriti, epidemie di colera, o strumenti potenzialmente pericolosi che si devono usare per

forza maggiore. In questi casi si agirà sui *comportamenti a valle* del problema tecnico, modificando il comportamento delle potenziali vittime (per i meteoriti: stare in cantina, ascoltare le notizie sugli sciami meteorici prima di uscire...; per il colera: lavare la frutta, le mani...; per il vecchio camion senza freni in attesa di sostituzione: accostare e fermarsi quando si incrocia un veicolo in senso contrario sulla pista sahariana, tenere una distanza di sicurezza quadrupla...).

### *False attribuzioni causali*

Un altro tipico errore di valutazione sulle cause d'infornio viene commesso, non di rado in buona fede, da coloro che usano una pratica per un certo periodo di tempo, nella speranza o nella convinzione che tale «pratica» riduca gli infortuni.

Si ponga il caso di una fabbrica (o regione, o gruppo industriale...) in cui si adotti un sistema di gestione per la sicurezza; una volta adottata la nuova prassi (o *metodo, provvedimento, iniziativa, SGSL...*) si riscontra che nell'anno successivo gli infortuni scendono, poniamo, da 23 a 15. Facilmente il responsabile della realizzazione riterrà d'aver applicato un metodo la cui implementazione ha «causato» una riduzione degli infortuni in ragione del 30 per cento.

Purtroppo una tale conclusione è del tutto gratuita. Nulla infatti ci dice che durante i due anni considerati (l'anno dei 23 infortuni e il successivo, con i 15 infortuni) non sia intervenuto un altro fattore, quello sì «causale», come per esempio la sostituzione dei furgoni e delle vetture della ditta con altri, dotati di ABS e sistema anti-sbandamento. O in un cantiere edile, che si sia passati dai lavori in facciata a quelli all'interno della costruzione, intrinsecamente meno pericolosi. Oppure che siano giunti in azienda per normale avvicendamento nuovi lavoratori in sostituzione di alcuni anziani particolarmente trasgressivi. O semplicemente che l'applicazione del nuovo metodo abbia costretto il direttore a recarsi nel cantiere molto più di prima, fungendo in tal modo da *Stimolo Antecedente* involontario che ha indotto i suoi dipendenti ad adottare in modo assai più intenso i comportamenti corretti. Del resto il fenomeno è noto anche in produzione, dove quasi tutti i metodi manageriali all'inizio sembrano sempre e comunque funzionare, in realtà non per la bontà intrinseca del



metodo, ma per il solo fatto che i dirigenti aumentano la loro presenza durante l'applicazione del metodo stesso e dunque il numero di antecedenti e conseguenze verbali erogati agli operai, in una sorta di «Effetto Hawthorne»<sup>44</sup>.

È frequentissimo incontrare come relatori a convegni non-scientifici sulla sicurezza dirigenti e consulenti che tessono le lodi di iniziative prive di qualunque efficacia, se non addirittura intrinsecamente dannose, presentando grafici di miglioramento, veri, ma per nulla collegati con il presunto fattore che si vorrebbe averli «causati».

*Post hoc, ergo propter hoc* è l'ingenua conclusione alla base di molti comportamenti superstiziosi, come fare tre piroette propiziatriche prima dell'esame all'università... e purtroppo anche fonte di tanti errori d'attribuzione, causa spesso di seri guai dato che la falsa attribuzione causale induce a trascurare altre iniziative, potenzialmente assai più efficaci; per esempio studiare.

Appare di fondamentale importanza distinguere tra la descrizione di un'esperienza come semplice *esempio* di applicazione di un metodo già validato tramite esperimenti controllati, e la descrizione di un'esperienza come surrettizia *prova* di efficacia d'un metodo non validato dalla sperimentazione scientifica.

### *Causalità vs. correlazione*

Un'ultima fonte di equivoci riguardo alle cause degli infortuni deriva dalla diffusa tendenza a confondere il concetto di *causa* con quello di *correlazione*. Un tipico esempio di tale equivoco è rappresentato da affermazioni quali: «*Il fatto che nelle aziende dotate di un SGSLS certificato dal nostro ente si continuo meno infortuni rispetto a quelle prive di tale sistema, prova che il nostro sistema di gestione è efficace*».

In tal caso il *fatto*, meno infortuni, è probabilmente vero. Ma che ciò *provi* l'efficacia del SGSLS adottato è probabilmente falso. Infatti è ragionevole, per esempio, che le imprese più attente alla sicurezza, con i dispositivi più moderni, con una struttura manageriale ben strutturata e con una cultura della sicurezza più sviluppata, si dotino *anche* di un SGSLS e che ne chiedano pure la «certificazione». Peccato che magari esistano in tutto il mondo innumerevoli altre imprese di quel settore prive

di quel particolare SGSL e di quella certificazione, con un tasso infortunistico pari o addirittura minore di infortuni. In questo caso è assai probabile che un terzo fattore, come per esempio l'elevato numero di misurazioni e conseguenti *feedback* ai lavoratori da parte di un *management* attento e motivato, sia contemporaneamente causa *tanto* dei comportamenti virtuosi, *quanto* della volontà d'adottare e certificare un certo sistema di gestione.

Non a caso, uno dei Padri della Scienza moderna, sir Francis Bacon, si era già accorto quattrocento anni fa che: «*Se il fenomeno si manifesta sia in presenza che in assenza di un dato fattore presunto, allora il fattore considerato è ininfluenza*»<sup>45</sup>. I commerciali dell'Ente di certificazione di cui sopra sarebbero probabilmente infastiditi da un tale ragionamento, ma se si vuole provare un nesso causale occorre una prova scientifica, che dimostri come, *ogniqualevolta* si applichi quel SGSL o *ogniqualevolta* si adotti esattamente quella specifica certificazione, si assista a una simile riduzione d'infortunio. È probabile che l'incidenza dei tumori sia positivamente *correlata* con l'anzianità di servizio aziendale; è anche possibile che la quantità di capelli sia inversamente *correlata* con il reddito delle persone, ma ci piace pensare che solo un idiota siderale si licenzierebbe precocemente per evitare il cancro o si farebbe rapare a zero sperando di arricchire. In entrambi gli esempi è evidente come sia la salute, sia il reddito non siano affatto *causati* dal numero di anni di azienda, né dalla chioma fluente.

Alla luce di questi ragionamenti, appare di importanza primaria, non accessoria, che tutti i ruoli aziendali e consulenziali in tema di sicurezza siano in grado di *comprendere* le variabili di cui i comportamenti di sicurezza sono funzione e che almeno dirigenti e preposti siano capaci anche di *modificare* i comportamenti necessari.

### *Opportunità di adottare metodi passati al vaglio della sperimentazione scientifica, RCT*

Quasi per ogni attività umana esiste una scienza di riferimento con un consolidato di leggi, paradigmi e tecniche che ne descrivono le modalità di esecuzione al fine di conseguire il massimo successo. Non si

prescinde infatti da una scienza di riferimento e dalle sue tecniche per fare il contadino. Né l'astronauta. E per la prevenzione degli infortuni?

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici della sicurezza si riscontra una sostanziale concordanza di opinioni sull'opportunità di adottare metodi collaudati e validati su base scientifica. Così non sembra essere invece per quanto attiene al Fattore Umano<sup>46</sup>. Accade infatti che sistemi di gestione, buone prassi, linee guida, «sperimentazioni», certificazioni e asseverazioni siano utilizzati dalle imprese, o promossi e sponsorizzati da enti e istituzioni sulla base di semplici autocertificazioni di risultato, addirittura in mancanza di qualsivoglia prova d'efficacia a sostegno.

In una recente ricerca bibliografica svolta come tesi di Laurea in Ingegneria della Sicurezza al Politecnico di Milano, sono stati passati in rassegna i metodi esistenti per la *diagnosi*, l'*assessment*, la *previsione* e il *controllo* in tema di sicurezza, relativamente al Fattore Umano. Dalla ricerca emerge come siano estremamente numerosi (più di 300) i metodi usati in tutto il mondo per lo *Human Factor* (HF) nella sicurezza. Emerge anche un quadro desolante riguardo alle prove di efficacia di gran parte di questi metodi, che nella quasi totalità dei casi non dispongono di alcuna pubblicazione scientifica, cioè sperimentale, che ne documenti gli effetti<sup>47</sup>.

Attraverso studi come questo è possibile discernere quei metodi che possono considerarsi validi, perché di efficacia provata, da quelli basati soltanto sull'intuito, sulla convenienza di istituti erogatori di servizi basati sui metodi caldeggiati o sul fatto che «si è sempre fatto così». Già Deming, tanto citato quanto incompreso, aveva evidenziato come continuare ad agire secondo vecchi schemi possa portare tutt'al più a conseguire i risultati già ottenuti in passato<sup>48</sup>. Inclusi i fallimenti.

### Scienza e sicurezza sul lavoro

Scientifico, in tutto il mondo, significa «*dimostrato sperimentalmente*».

Dai tempi di Galileo, infatti, si è affermato il primato dei dati di realtà, misurabili e riproducibili, rispetto al principio di autorità; l'*ipse dixit* di aristotelica memoria. Il primato dei fatti sulle opinioni non sembra tuttavia avere ancora pervaso la variegata comunità di esperti nell'ambito dei comportamenti lavorativi inerenti alla sicurezza.

Il fatto che il comportamento di sicurezza sia funzione delle sue Conseguenze, per esempio, non trova considerazione negli organismi preposti, che dedicano quasi tutta la loro azione a garantire la presenza sul luogo di lavoro di Antecedenti (cartellonistica e segnaletica, formazione e informazione, ecc.). Né si trova nella vasta letteratura non-scientifica sull'argomento alcun cenno sull'inopportunità di istituire conseguenze *differite e sporadiche* per i risultati di sicurezza (per esempio, dopo un lungo periodo «senza infortuni»), invece di conseguenze *immediate e frequenti* a valle dei comportamenti.

### Basi epistemologiche dell'approccio scientifico alla sicurezza

Una Scienza si definisce in base al suo *oggetto*, ai suoi *obiettivi* e al suo *metodo*.

– L'oggetto della Scienza deve ricadere nel mondo della natura e consentire quindi la misura parametrica di eventi del mondo fisico. L'«errore organizzativo» o la «percezione del rischio», pur legittimi per chi ama confrontarsi con tali «concetti», non hanno questo *status*. *Status* che ha invece il «comportamento», suscettibile di misura su scala parametrica in termini di frequenza, latenza, durata e intensità.

– Gli obiettivi della Scienza sono la *previsione* e il *controllo* dei fenomeni naturali, nel nostro caso, del comportamento di sicurezza. Se ci si prefiggono obiettivi diversi, quali la *spiegazione* dei fenomeni o la *presa di coscienza* della complessità della natura umana, si è fuori dal contesto della Scienza Galileiana, empirica, sperimentale. I comportamenti, come spingere un carrello o togliersi il casco, possono essere predetti in funzione delle contingenze e possono essere modificati agendo su quelle stesse contingenze. Non possiedono invece questa caratteristica i «tratti» della personalità, l'«indole» del lavoratore o gli «atteggiamenti» quali la prudenza.

– Il Metodo delle Scienze Naturali è il metodo sperimentale, talvolta definito semplicemente *metodo scientifico*. Sul primato della sperimentazione rispetto alle opinioni concorda ovviamente tutta la comunità scientifica internazionale. L'attività di giungere ad affermazioni (leggi scientifiche) certe, al punto di raccomandarne l'adozione attraverso norme o regole che prescrivono come agire riguardo a impor-

tanti attività umane, prende il nome di prassi del protocollo. La prassi protocollare consiste in pratica nell'effettuare innumerevoli esperimenti, rigorosamente indipendenti tra loro, rendendo sempre pubblico (da cui l'espressione «pubblicazione scientifica») il disegno sperimentale, i soggetti coinvolti, le ipotesi sperimentali, le variabili indipendenti e dipendenti e i dati raccolti. Il valore di tali ricerche «sperimentali» dipende da tale «pubblicità» sulla conduzione degli esperimenti e dalla presenza o assenza di accorgimenti per ridurre l'errore sperimentale, o per evitare l'«effetto sperimentatore», l'«effetto aspettativa» dei soggetti coinvolti. ecc. Solo in questo modo le scoperte possono essere tradotte in raccomandazioni validate e certe per le prassi aziendali in tema di comportamenti di sicurezza. In modo non difforme da quanto avviene in medicina e in tante altre discipline suscettibili di incidere sulla vita e sul benessere delle persone.

Purtroppo, pochissime tra le innumerevoli «ricerche» svolte in Italia sulla sicurezza comportamentale negli ultimi 40 anni rispettano tali regole imposte dal metodo scientifico. Studio, ricerca, prova, sperimentazione e pubblicazione vengono frequentemente e forse anche furbescamente usate come sinonimi, con le ricadute negative sulla normativa che è facile immaginare.

Allo scopo di chiarire quali siano le discipline alle quali attingere per effettuare interventi di sicurezza fondati su metodi realmente *evidence-based*, occorre saper distinguere tra le tre grandi famiglie di «scienze»:

– Scienze esatte, come la matematica, la logica, la geometria. Impropriamente definite «scienze», sono in realtà dei linguaggi, adoperati dalla Scienza.

– Scienze naturali, come la fisica, la chimica, la biologia o la *behavior analysis*, sono le Scienze vere e proprie, empiriche, galileiane, basate sul metodo sperimentale.

– Scienze umane, come la filosofia, la teologia o la *psycho analysis*, il cui oggetto non è definito con definizioni operative e anzi si colloca al di là del mondo fisico (etica, ragione, divinità e psiche sono oggetti metafisici).

Per quanto a tutti debba essere consentito di discutere di sicurezza, c'è da chiedersi se a tutte le affermazioni vada dato lo stesso peso e se tutte

debbano concorrere a determinare leggi e protocolli, in una specie di bailamme concertativo.

Forse andrebbe tenuto in conto il diverso grado di fiducia che è possibile riporre nelle dichiarazioni di chi suffraga con centinaia di prove sperimentali ogni affermazione, come gli scienziati, rispetto a chi si esprime in modo magari affascinante, ma apodittico. Dire che «*il comportamento è funzione della contiguità temporale delle sue conseguenze*» è un'affermazione vera, in quanto sostenuta da decine di migliaia di esperimenti RCT. Dire che «*sbagliando s'impara*», è invece un'affermazione apodittica. Se la si prendesse per buona, il *training* di sicurezza basato su un tale assunto sarebbe fallimentare. Infatti nessun esperimento ha mai suffragato una tale tesi, che è soltanto un luogo comune, e anzi migliaia di prove scientifiche indicano come vero il contrario: «*per tentativi ed errori*» si disapprende, si cessa un comportamento. Si apprende invece «*per tentativi e successi*», in modo proporzionale alla contiguità e alla frequenza dei tentativi.

#### Quali metodi, per lo sviluppo dei comportamenti di sicurezza?

È evidente che soltanto le discipline che si collocano tra le scienze naturali possono avvantaggiarsi del metodo sperimentale per corroborare o rigettare metodi per la gestione del fattore umano per la sicurezza. Il contributo di tali discipline non dovrebbe dunque essere ignorato nella definizione di regole e leggi che riguardano i fenomeni infortunistici.

Delle diverse centinaia di metodi per il fattore umano nella sicurezza, soltanto un numero esiguo dispone di pubblicazioni a sostegno della propria efficacia. Inoltre, la maggior parte di queste pubblicazioni è costituita soltanto da prove di primo o di secondo livello.

Si tratta in sostanza non di «esperimenti» scientifici quanto piuttosto di «studi», denominati di volta in volta: *expert opinion, case report, case series, studi prospettici o di coorte*<sup>49</sup>. Il valore di questi studi è modesto.

L'opinione di un esperto riconosciuto, per quanto rinomato, non è in pratica gran che di più del vecchio *ipse dixit* prescientifico. Che ad avere espresso i propri ragionamenti su carta sia un alto funzionario dello Stato, piuttosto che un docente universitario, un apprezzato consulente o un *HSE manager* con anni d'esperienza, non prova nulla. Non a caso, gran parte di

queste «pubblicazioni» si contraddicono l'un l'altra in una *querelle* senza fine. Un conto è rendere pubblici dei dati, altro è rendere pubbliche delle opinioni.

Anche nel *case report* l'oggettività è solo apparente: nulla infatti è dato di sapere in merito agli altri casi, non riportati, che potrebbero addirittura condurre a conclusioni opposte, se resi noti. Selezionare, scegliere, un caso da riportare a sostegno di una tesi è una tecnica lecita nella vendita, ma vietata nella scienza.

Ben diverso è il valore probante degli esperimenti di terzo livello, o RCT (*Randomized, Controlled Trials*). Si tratta del livello di prova richiesto per esempio in medicina o in ingegneria perché un farmaco o una tecnica costruttiva possano essere adottate nella pratica quotidiana dagli operatori, pena pesanti sanzioni anche di tipo penale per i trasgressori. Nell'esperimento scientifico *tutti* i dati sono riportati, inclusi quelli che smentiscono la tesi degli sperimentatori. E se ne deve dimostrare l'oggettività, sia di raccolta, sia di misurazione.

Per la pubblicazione di esperimenti di questo terzo livello – propriamente *scientifico* – è obbligatorio avere utilizzato un sistema di distribuzione casuale dei soggetti all'interno dei gruppi sperimentali e avere strutturato l'esperimento in modo da disporre di un gruppo di controllo al fine di dimostrare che gli effetti del trattamento possano essere attribuiti allo specifico fattore o metodo utilizzato e non al caso. Ulteriori livelli di prova scientifica si ritrovano poi negli studi di metanalisi comparativa<sup>50</sup>, in cui si esaminano con tecniche statistiche specifiche gli esiti di molti esperimenti «pesati», ecc. Un discorso più approfondito meriterebbero inoltre i quasi-esperimenti e i disegni sperimentali a *baseline* multipli, cosa che eccede però gli scopi di una comunicazione divulgativa.

È facile comprendere le ragioni di opportunità che hanno ispirato il legislatore nel sancire l'obbligatorietà di adottare esclusivamente metodi *evidence-based* in medicina o nella progettazione/costruzione ingegneristica: evitare che un paziente o un utente possano ricevere cure o dispositivi non sperimentati e dunque potenzialmente dannosi per la salute.

A differenza del medico o dell'ingegnere progettista, all'esperto di sicurezza (o RSPP, dirigente o datore di lavoro...) è consentito usare qualsiasi metodo didattico per il *safety training* (formazione alla sicurezza) e qualsiasi metodo per la gestione dei comportamenti (motivazione alla

sicurezza). Addirittura senza che esso rispetti neppure in via teorica le leggi e i paradigmi della scienza di riferimento.

Inutile dire che risulta assai difficile comprendere le ragioni per cui, in assoluta mancanza di prove sperimentale di terzo livello, si possano oggi adottare centinaia di metodi alternativi per la sicurezza, privi di qualsiasi validazione scientifica e dunque potenzialmente inefficaci o addirittura dannosi per i lavoratori.

### Scienza e concertazione

Un ostacolo di tipo culturale che viene sovente invocato per contrastare l'adozione di metodi efficaci per il fattore umano è che ogni decisione in merito alla sicurezza debba essere frutto di un confronto o di un compromesso tra le «parti sociali» e concertata con i diversi «attori» della sicurezza.

Concertazione, mediazione e compromesso possono essere un buon espediente per decidere sull'entità dei risarcimenti per infortunio, o su qualsiasi materia in cui interessi di alcune parti debbano essere tutelate rispetto ad altre. Ma se l'oggetto da tutelare è la salute dei lavoratori e *non* dei loro datori di lavoro, dei loro formatori, dei loro rappresentanti politici o sindacali, allora è dirimente definire regole e linee guida secondo la prassi protocollare, ispirando la definizione di regole e leggi ai risultati della ricerca scientifica, con le sue centinaia o migliaia di esperimenti controllati e pubblicati su riviste di alto profilo internazionale, meglio se ad alto *impact factor*<sup>51</sup>. Soluzioni di efficacia modesta o nulla, pur se sostenute da *stakeholder*, categorie professionali, enti dello stato o gruppi politici dovrebbero sempre cedere il passo davanti ai dati e alle prove sperimentali, in medicina come in *Behavior Analysis*. In *extrema ratio*, qualora un metodo non validato dovesse essere adottato da un'impresa in nome di una tale «concertazione», andrebbe almeno fatta firmare dal lavoratore per presa visione un'informativa in cui gli si dica esplicitamente che il metodo usato non è validato dalla comunità scientifica, né risulta essere il più efficace alla prova sperimentale. E al lavoratore dovrebbe essere consentito d'essere sottoposto ai migliori metodi *evidence-based*, qualora egli manifesti la sua volontà in tal senso.



### *False credenze e imposture sui metodi scientifici per la sicurezza comportamentale*

Oltre alla leggerezza con cui viene oggi permesso di sottoporre i lavoratori a metodi privi di alcuna documentazione d'efficacia, si riscontra anche una seconda fonte di pericolo per l'incolumità delle persone sui luoghi di lavoro. Si tratta dell'*impostura*, ossia, come ben evidenziato dal fisico A. Sokal<sup>52</sup>: «*Discettare di teorie scientifiche di cui non si abbia, nel migliore dei casi, che un'idea molto vaga; la tattica più comune consiste nell'usare una terminologia scientifica o pseudoscientifica, senza preoccuparsi troppo di cosa significhino in realtà i termini indicati*».

Una variante assai comune dell'impostura in tema di sicurezza consiste nel lasciar intendere che una tecnica o un metodo si basino sui principi e le leggi scientifiche del comportamento, senza che ciò trovi riscontro nella realtà. Non di rado sono in tal modo indotte in errore anche grandi imprese e perfino enti di normazione e controllo, che ingenuamente contribuiscono alla divulgazione di marchi commerciali non conformi ai protocolli cui dicono di rifarsi.

È questa la ragione per cui molti *manager*, spesso in assoluta buona fede, presentano a convegni sulla sicurezza i loro metodi come fossero derivati dal modello scientifico di riferimento, citato a sproposito. Confondere i rinforzi con i premi (per esempio, premiare un periodo senza infortuni), rilevare atteggiamenti (stare attenti) e risultati (l'area di lavoro pulita) come fossero comportamenti, misurare le non-azioni (per esempio, premiare chi *non* sta fumando), dare *feedback* di gruppo, spiegare invece di dare *feedback*, punire i comportamenti a rischio invece di rinforzare quelli sicuri antagonisti, ecc. sono tutti esempi di attività contrarie alle leggi e ai paradigmi scientifici delle scienze comportamentali, usate con disinvoltura e addirittura vantate da «esperti» improvvisati.

### *La sicurezza comportamentale come oggetto di una disciplina univoca*

Si sente talvolta parlare di diversi «metodi» che sarebbero tutti indistintamente utilizzabili come alternative per ottenere i comportamenti di sicurezza. In nessuna disciplina scientifica si accetta però che un metodo o una tecnica sortiscano gli stessi risultati indipendentemente dal contesto

in cui sono usati, anzi: per ogni particolare contesto o esigenza esiste un metodo che consente di conseguire risultati diversi, con probabilità di successo diverse.

Una tale diffusa falsa credenza sulla presunta «indifferenza» delle soluzioni da adottare è in parte creata dalla confusione sul significato di parole come sistemi, metodi, strategie, metodologie, tattiche, tecniche e protocolli di sicurezza. Particolarmente grave è poi l'incapacità di molti attori della sicurezza di distinguere tra i tanti *metodi proprietari* e il *metodo scientificamente validato* cui i primi dovrebbero ispirarsi.

– I metodi proprietari sono insiemi di procedimenti messi in atto per ottenere uno scopo o determinati risultati da parte di un'organizzazione, di solito con scopi commerciali, sono dunque dei marchi, quasi sempre registrati. Tali sono, per esempio, lo STOP, il SOBANE, il *ProAct*, il *People Based Safety* (PBS), ecc.

– Un metodo scientifico, all'interno di una disciplina scientifica, è anch'esso un insieme di procedimenti messi in atto per ottenere uno scopo, ma senza appartenere ad alcuno, se non alla comunità scientifica. E soprattutto, è univoco. In tema di sicurezza comportamentale non esistono «più metodi» scientifici che servono a ottenere il medesimo effetto sul comportamento, per il semplice fatto che è lo stato dell'arte della ricerca a definire l'opportunità di mantenere o modificare un dato protocollo all'interno di una disciplina o sotto-disciplina, sostituendo di volta in volta i protocolli precedenti, se meno efficaci. Non affiancandoli.

Il nome della Scienza che studia i comportamenti è uno solo, *Behavior Analysis*<sup>53</sup>. Come una sola è la sotto-disciplina che studia i comportamenti di sicurezza, *Behavior-Based Safety* (B-BS); i nomi commerciali dei metodi che si rifanno a tale disciplina sono invece numerosi. Si tratta di una distinzione, quella tra nome della disciplina scientifica e nomi commerciali che a essa si rifanno, accettata come ovvia in tutti i campi delle scienze naturali. Accade così, solo per fare un esempio, nella farmacologia oncologica, in cui le indicazioni terapeutiche e i protocolli sono univoci nella disciplina, mentre i marchi e nomi commerciali con cui principi attivi e modalità di somministrazione giungono a medici e pazienti sono molteplici. A nessuno di tali nomi commerciali è però consentito di vendere una molecola o raccomandare un protocollo diverso mantenendo la denominazione condivisa dalla comunità scientifica di riferimento.

Sotto la voce «antibiotico» si può solo vendere una molecola con potere battericida.

Poiché in ambito scientifico internazionale l'insieme di protocolli e tecniche usate per lo studio, la previsione e il controllo dei comportamenti di sicurezza sul lavoro prende il nome di *Behavior-Based Safety*, o B-BS, non possono esistere delle B-BS «alternative», per definizione. Allo stesso modo in cui l'insieme di protocolli e tecniche usate per lo studio, la prognosi e la terapia delle malattie della pelle è una sola e si chiama dermatologia; anche in questo caso non esiste alcuna possibilità di dermatologie «alternative» per il semplice fatto che appena la ricerca dimostra la superiore efficacia di un farmaco o di un protocollo la dermatologia lo fa proprio ed esso è universalmente adottato. Non si vede perché i pazienti dovrebbero avere diritto a essere tutelati nel loro diritto alla salute dall'*Evidence-Based Medicine*, mentre i lavoratori non dovrebbero poter contare su un'analogia tutela dall'*Evidence-Based Safety*.

Nella sicurezza comportamentale non possono dunque esistere «le» B-BS, su cui ingenuamente discettano taluni personaggi privi di cultura scientifica. Possono ben esistere altri metodi per occuparsi dei comportamenti, magari non scientifici, e che non dovrebbero pertanto abusare dell'acronimo B-BS. Esattamente come possono esistere metodi alternativi per le malattie della pelle, come le cosiddette cure omeopatiche, le quali anch'esse non dovrebbero però abusare del termine dermatologia.

### *Il modello di gestione basato su principi del comportamento.*

Come ogni metodo fondato su leggi e paradigmi scientifici, la B-BS richiede un sistema oggettivo di misura e il rispetto delle leggi scientifiche della sua scienza di riferimento, la *Behavior Analysis* o psicologia comportamentale.

La B-BS consente di collegare tra loro, secondo quanto previsto nell'ambito del paradigma del *Condizionamento Operante di Skinner*, gli elementi della triade «*ABC = Antecedents - Behavior - Consequences*» (Antecedenti - Comportamento - Conseguenze) in una relazione funzionale.

In estrema sintesi, un intervento di sicurezza comportamentale si articola secondo un protocollo, in diverse fasi<sup>54</sup>:

1) Pinpointing: individuazione dei comportamenti da cui dipendono i risultati di sicurezza;

2) 1° Assessment (base line): misurazione oggettiva del comportamento *prima* dell'intervento (*training* o motivazione) per valutare lo stato attuale dei comportamenti di sicurezza. La misura avviene attraverso la rilevazione di parametri oggettivi dei comportamenti di sicurezza: frequenza, durata, intensità, latenza del comportamento oggetto di condizionamento);

3) Analisi funzionale: individuazione delle «cause», in termini di antecedenti e conseguenze dei comportamenti a rischio: si individuano le contingenze responsabili dei comportamenti agiti o trascurati che determinano il rischio di incidente;

4) Intervento di modificazione del comportamento con applicazione di nuove, diverse contingenze che consistono nell'instaurazione di nuovi antecedenti o di diverse conseguenze, atte a ottenere il cambiamento dei parametri osservati;

5) 2° Assessment (monitoring): durante l'intervento di modificazione si osservano le variazioni dei comportamenti di sicurezza sotto l'influsso delle nuove contingenze;

6) 3° Assessment (evaluation): la valutazione *post* intervento si effettua per confronto tra i dati rilevati prima e dopo l'intervento;

7) Efficienza: adozione di sistemi per rendere automatico e autonomo il sistema di sicurezza realizzato: adozione di procedure di autovalutazione e autogestione delle azioni e delle procedure di sicurezza;

8) Mantenimento: adozione di strategie per il mantenimento dei risultati nel tempo: adozione di schemi variabili di rinforzo, sistemi di *performance feedback* e altre procedure *ad hoc*.

I dati disponibili in letteratura mettono in evidenza i risultati ottenuti in termini di riduzione di numero o anche di totale azzeramento degli infortuni nei più svariati contesti industriali<sup>55</sup>: l'evidenza sperimentale e la massa di dati raccolti con rigore scientifico nelle imprese eccellenti per sicurezza in tutto il mondo mostrano come l'approccio comportamentale alla sicurezza sul lavoro (B-BS) risulti essere il presupposto fondamentale per la promozione della cultura della sicurezza sul lavoro ed elemento insostituibile del processo di rinnovamento organizzativo che le aziende sono tenute a compiere.

*Elementi peculiari della sicurezza basata su leggi scientifiche*La gestione delle conseguenze: dal metodo ispettivo-sanzionatorio alla misurazione-rinforzo

Il comportamento è funzione delle sue conseguenze, secondo precisi paradigmi. Una delle scoperte più significative della scienza del comportamento riguarda il ruolo degli antecedenti rispetto alle conseguenze. I comportamenti di sicurezza sono infatti evocati dallo stimolo che precede il comportamento di sicurezza; perciò segnaletica, avvisi, semafori, mansionari, corsi ed esortazioni sono tutti stimoli Antecedenti che è utile, qualche volta quasi indispensabile, mettere in atto sul luogo di lavoro.

Tuttavia nessuno di questi elementi può essere considerato la «causa» dell'attuazione del comportamento sicuro: un semaforo giallo rappresenta l'occasione di frenare, ma non garantisce in alcun modo che il guidatore si fermi e aspetti, oppure che al contrario acceleri e passi rapidamente dall'altro lato dell'incrocio. Questa garanzia viene invece fornita dallo stimolo Conseguente, che determina se e quale azione sarà compiuta alla vista dell'Antecedente<sup>56</sup>.

Nel linguaggio comune, tuttavia, il concetto di Conseguenza non è ben definito né usato con cognizione di causa. Sotto il termine generico di «provvedimento» si trovano infatti indistintamente diversi tipi di conseguenze: Rinforzo Positivo, Rinforzo Negativo, Punizione, Penalità. Oltre a *Feedback* Positivo, *Feedback* Negativo ed Estinzione.

Le conseguenze che consentono l'aumento stabile e generalizzato dei comportamenti sicuri prendono il nome di *Rinforzo Positivo* (R+) e *Rinforzo Negativo* (R-). Il primo conduce all'attuazione volontaria e al più alto livello possibile dei comportamenti di sicurezza, il secondo corrisponde invece a un meccanismo coercitivo che conduce all'esibizione dei comportamenti corretti, ma al livello minimo sufficiente per evitare la situazione aversiva.

Le conseguenze che consentono l'inibizione assoluta o la diminuzione parziale dei comportamenti insicuri prendono rispettivamente il nome di *Punizione Positiva* (P+) e *Punizione Negativa* (P-). La «*Punizione Negativa*» è anche denominata «*Penalty*» e, mentre P+ consiste nell'*imposizione* (dal latino *ponere*) di una conseguenza sgradevole per il lavoratore, come l'attribuzione di un compito ingrato o la ricezione di un

rimprovero verbale, P- consiste invece nella *sottrazione* (dal latino *negare*) di un rinforzo, come avviene per esempio quando si sottraggono al lavoratore dei punti o *bonus* di cui egli aveva disponibilità o quando lo si priva di un privilegio acquisito, come la pausa o il parcheggio riservato.

Un'ulteriore prassi che viene adottata nel processo di B-BS per ottenere la riduzione dei comportamenti scorretti è l'*Estinzione*, che consiste nel far sì che al comportamento inadeguato non corrisponda più alcuna conseguenza positiva, né negativa. Per esempio, non possiamo evitare che togliendosi la mascherina il lavoratore sperimenti come conseguenza positiva immediata e certa il «respirare meglio» (in tal caso dovremo adottare una procedura di *Rinforzo Positivo antagonista*), ma possiamo far sì che il comportamento di saltare giù dal ponteggio non sia più seguito dai gesti e dai commenti d'apprezzamento sociale dei compagni di lavoro; è questo un caso di adozione del processo di *Estinzione* di quel comportamento a rischio. Naturalmente, l'*Estinzione* può eventualmente essere adottata contemporaneamente ad altri provvedimenti, tra quelli sopra e sotto citati.

P+ e P- vengono infatti entrambe utilizzate nel processo di B-BS, ma possono e sono sovente sostituite da procedure di *Estinzione* dei comportamenti a rischio, lasciando agire in concomitanza il Rinforzo Positivo dei comportamenti sicuri antagonisti. In pratica, è quest'ultima la sola procedura (R+) in grado di trarre il massimo da un individuo, in minor tempo, con maggiore generalizzazione ad altre circostanze simili e con una resistenza all'oblio più elevata.

Nel linguaggio comune si fa riferimento al comportamento sicuro ottenuto con questa pratica come *volontario* o *fortemente motivato*. Quando poi il Rinforzo Positivo viene erogato secondo *schemi intermittenti a rapporto variabile*, il comportamento che ne deriva viene denominato comunemente come «automatico», «incoercibile», «resistente alle frustrazioni», ecc. Se richiesto di esporre la ragione di tanta caparbia nel rispettare le norme di sicurezza, il lavoratore risponde comunemente con spiegazioni come: «è più forte di me» o «non posso farne a meno» o «così sto meglio».

Nel processo di B-BS si applicano dunque preferibilmente procedure miste di Rinforzo Positivo ed Estinzione, che vengono affiancate solo occasionalmente e per il tempo strettamente necessario da mezzi coercitivi (Rinforzo Negativo, Punizione Positiva o Punizione Negativa).

### *Adozione di «provvedimenti» in caso di esibizione di comportamenti sicuri*

Nel processo di B-BS vengono registrati e misurati con elevata frequenza (centinaia di volte l'anno per ciascun lavoratore) i comportamenti *sicuri*. La ragione di un'osservazione tanto frequente è facilmente comprensibile: poiché *il comportamento è funzione del numero di conseguenze immediate percepite dal lavoratore nell'unità di tempo*, maggiore è il numero di rilevazioni, maggiore è la frequenza con cui è possibile erogare il Rinforzo.

In questo modo, l'immediato e rapido instaurarsi dei comportamenti sicuri porta ad azzerare i comportamenti opposti, insicuri, riducendo a valori minimi le occasioni di sanzione.

Le modalità e le indicazioni di utilizzo delle diverse Conseguenze erogate in presenza di comportamenti sicuri o più sicuri rispetto a uno standard precedente, sono dettagliate di seguito.

Adozione del Rinforzo Positivo: consiste nella presentazione di una conseguenza gratificante ogniqualvolta venga registrato un miglioramento nel comportamento di un lavoratore o di un gruppo di lavoro, alla registrazione segue l'erogazione immediata di un Rinforzo Positivo. Inoltre, in caso di miglioramenti ripetuti o mantenuti ad alto livello per lungo tempo, possono essere erogati al lavoratore anche piccoli premi o celebrazioni per i risultati di sicurezza raggiunti (il Rinforzo è una conseguenza immediata e individuale, erogata sul posto di lavoro, sul singolo comportamento, il Premio o la Celebrazione sono conseguenze differite, erogate di solito in occasione delle riunioni periodiche di sicurezza della squadra o del gruppo di lavoro, a valle di risultati raggiunti).

Il Rinforzo Positivo nelle sue diverse modalità di erogazione (schemi di rinforzo) è adottato obbligatoriamente nei processi di B-BS in virtù della sua efficacia per lo sviluppo di livelli di *performance* molto più alti, elevata generalizzazione e resistenza all'oblio. Gli schemi di rinforzo (*schedules of reinforcement*<sup>57</sup>) possono essere a frequenza fissa o variabile, a intervallo fisso o variabile; la disamina in profondità di questi schemi non appare tuttavia essenziale per la presente trattazione e viene dunque tralasciata.

Adozione di Feedback Positivo: consiste nel comunicare al lavora-

tore un dato numerico parametrato alle sue *performance* precedenti oppure rispetto a uno *standard*. Per esempio: «*Lei ha impiegato 11 minuti a svolgere la manutenzione; sono 8 minuti meno di ieri. Questo l'ha esposta alle radiazioni il 40 per cento in meno del solito*». Il *Feedback* positivo può essere talvolta erogato anche da strumenti che registrano il comportamento sicuro e restituiscono al lavoratore l'informazione (*Performance-Feedback*) sotto forma di istogrammi, suoni, luci, LED diversamente colorati, ecc.

#### *Adozione di «provvedimenti» in caso di esibizione di comportamenti insicuri*

Nel processo di B-BS vengono registrati e misurati con altissima frequenza anche i comportamenti *insicuri*.

Le procedure aversive attuate in occasione di comportamenti insicuri sono cinque: R-, P+, P-, FB- ed Estinzione del comportamento. R- viene adottato al fine di *aumentare* la probabilità di emissione del comportamento corretto antagonista, mentre le ultime quattro procedure vengono adottate soltanto per *ridurre* specifici comportamenti bersaglio, pericolosi, senza però che la scomparsa del comportamento a rischio comporti di per sé la sostituzione del comportamento pericoloso con un comportamento corretto. E con la certezza che il comportamento rimosso si ripresenterebbe ogni qual volta venisse a mancare la presenza del preposto.

Nel linguaggio impreciso della burocrazia si fa indistintamente riferimento a tutte queste procedure come «sanzioni».

Di seguito viene fornita una sommaria descrizione delle 5 procedure, tutte usate nel processo di B-BS, a seconda delle necessità.

Adozione del Rinforzo Negativo: consiste nella rimozione di una situazione sgradevole per il soggetto. Per esempio: «*Lei è sospeso dal servizio, se non spegne la macchina prima di effettuare la lubrificazione!*», oppure: «*Siete esclusi dall'accesso al posteggio riservato, finché non indosserete le scarpe di sicurezza!*».

Nel processo di B-BS la mancata attuazione del comportamento corretto indicato comporta sempre il permanere della conseguenza aversiva, sgradevole per il lavoratore coinvolto, essendo dimostrato oltre ogni



dubbio come la minaccia di sanzione perda la sua efficacia quando la sanzione prevista non sia applicata con continuità e immediatezza.

Adozione della Punizione Positiva: consiste nell'erogazione di una situazione sgradevole per il soggetto, come accade nel ricevere un rimprovero. Per esempio: «*Il suo comportamento è inammissibile!*» o: «*Visto che non ha spento la macchina prima di effettuare la lubrificazione, allora farà il turno di notte!*», oppure: «*Vedo che sta lavorando su un ponteggio senza diagonali, dunque le farò rapporto!*».

Poiché la Punizione Positiva comporta l'insorgenza di gravi effetti collaterali come nascondere i piccoli infortuni, tacere i *near miss*, ridurre la produttività o minacciare i preposti, essa viene comminata nei casi di effettiva gravità o di prevedibile effetto dannoso incombente.

Un uso improprio di P+ conduce spesso al verificarsi di incidenti gravi preceduti da lunghi periodi di comportamenti sicuri esibiti solo in occasione di *audit*. La sicurezza solo apparente ottenuta con eccesso di sanzioni punitive e il relativo occultamento dei comportamenti che ne deriva, viene talvolta indicata come «sicurezza virtuale» ed è spesso prodromica a gravi incidenti (quelli talmente gravi da non poter essere occultati).

Adozione della Punizione Negativa (Penalità): consiste nella sottrazione di R+ contingente al comportamento inadeguato. In pratica, il lavoratore perde qualcosa che egli considera piacevole. Come per esempio punteggi acquisiti, privilegi, denaro (di cui il lavoratore viene privato per esempio comminando multe).

Adozione di Feedback Negativo: consiste nel comunicare al lavoratore un dato numerico parametrato alle sue *performance* precedenti oppure rispetto a uno *standard*. Per esempio: «*Lei ha impiegato 19 minuti a svolgere la manutenzione; sono 5 minuti più di ieri. Questo l'ha esposta alle radiazioni il 20 per cento in più del necessario*».

Adozione di processi di Estinzione: consiste nel fare in modo che il comportamento rischioso non sia più seguito dal rinforzo che fino ad allora lo aveva sostenuto. Per esempio, facendo in modo che chi trascura una norma per «*finire prima e andare in pausa anticipatamente*» non ottenga più quel beneficio, ma venga debba continuare a lavorare fino alla scadenza del tempo.

Poiché ogni lavoratore compie ogni giorno centinaia di atti lavora-

tivi sicuri/insicuri e poiché è virtualmente impossibile per qualsiasi essere umano che almeno una piccola parte di questi comportamenti non ricada nella categoria dei comportamenti pericolosi, è di tutta evidenza che il ricorso costante alle sole P+ e P- comporti il sanzionare ogni lavoratore diverse volte al giorno, il che significa centinaia di volte l'anno, strutturando l'organizzazione del sito produttivo in modo analogo alle istituzioni carcerarie. Ciò spiega perché la stragrande maggioranza dei comportamenti pericolosi non venga di fatto denunciata, né sanzionata.

È questa la ragione per la quale in occasione di molti comportamenti a rischio si preferisce ricorrere a procedure di «Estinzione», per ridurre la probabilità di atti pericolosi. L'Estinzione è una forma di «sanzione» che produce gli stessi effetti di Punizione o Penalità, senza però generare effetti collaterali come l'occultamento dei comportamenti o la menzogna.

Poiché l'Estinzione, se attuata da sola, comporterebbe il perdurare per un certo tempo del comportamento pericoloso prima della sua definitiva eliminazione, essa viene sempre adottata in concomitanza con il R+ del comportamento antagonista, cosa che accelera enormemente il processo, essendo impossibile per il lavoratore ottenere il Rinforzo, se non abbandonando il comportamento pericoloso.

Nel processo di B-BS il ricorso alle procedure che nel linguaggio comune vengono definite «sanzioni» (R-, FB-, P+, P-, Estinzione) è non solo possibile, ma assolutamente obbligatorio. A differenza dell'attuale sistema ispettivo-sanzionatorio però, tutte e cinque le procedure debbono essere attuate senza eccezioni o tentennamenti e soprattutto con altissima frequenza (giornaliera).

La necessità di ricorrere a procedure aversive (per cui il lavoratore attua il comportamento corretto per evitare – *avertere* – conseguenze sgradevoli, e non «volontariamente») è tuttavia assai ridotta nel protocollo di B-BS con il contestuale utilizzo di Rinforzo e *Feedback* Positivi, grazie ai quali il comportamento corretto viene progressivamente instaurato senza che vi sia occasione o necessità di eccedere in sanzioni. A tutto beneficio del clima aziendale, delle relazioni sindacali e della trasparenza. Nei processi di B-BS è infatti assolutamente comune che sia lo stesso lavoratore a riportare i propri comportamenti all'azienda, inclusi quelli eventualmente inadeguati e i *near miss*.

### *Rapporto tra leggi della Scienza e leggi della Giurisprudenza*

Le particolari modalità di misura e gestione dei comportamenti sicuri/insicuri con l'adozione della famiglia di metodi e tecniche *evidence-based* consentono di conseguire svariati risultati oltre alla semplice e pur imponente riduzione degli infortuni<sup>58</sup>. Tra gli altri:

– Coinvolgimento attivo dei lavoratori. La riduzione del ricorso al metodo ispettivo-sanzionatorio è il solo modo di ottemperare al dettato della norma, perché solo questo permette di ottenere il coinvolgimento attivo dei lavoratori che diventano i principali *auditor* di sé stessi e anche i principali erogatori di *feedback* tra colleghi. Non c'è infatti coinvolgimento attivo se le ispezioni e le sanzioni vengono erogate da altri. In questo ultimo caso il lavoratore viene fatto diventare un soggetto passivo.

– La sicurezza come valore. Il ricorso alle procedure di rinforzo e celebrazione dei comportamenti verbali ed emotivi nel corso delle riunioni finalizzate previste (e non solo) permette di ottenere lo sviluppo di *regole verbali che prescrivono le modalità di comportamento nei gruppi di lavoro* e dell'intero contesto aziendale, cosa irrealizzabile con il ricorso esclusivo al sistema di ispezioni-sanzioni.

– Cultura della sicurezza<sup>59</sup>. L'attenzione allo sviluppo di un *ambiente motivante*, che si crea solo quando tutti i dirigenti, preposti, RLS e lavoratori erogano in modo univoco e coerente lo stesso tipo di conseguenze per gli stessi comportamenti di chiunque. Per questo nella BBS tutti i dirigenti, inclusi i direttori di *corporate*, partecipano all'osservazione (compilazione occasionale e pubblica di *checklist*) e partecipano all'erogazione di conseguenze univoche, incluse le celebrazioni.

– Stress lavoro-correlato. La misura dello *stress* non si attua con la diagnosi psicologica coatta del singolo lavoratore, che è in grado di accertare, al massimo, la presenza della sintomatologia senza capacità di chiara attribuzione causale (motivi interni o esterni all'ambiente di lavoro). Nella B-BS l'Analisi Funzionale fine (per ogni singola attività e posto di lavoro) consente di individuare con precisione la presenza o assenza di comportamenti (*Assessment*) e soprattutto di Antecedenti e Conseguenze carenti, o intrinsecamente incongrue rispetto ai comportamenti richiesti (*Functional Behavioral Assessment*). In questo caso la diagnosi rimane rispettosa della sfera personale del lavoratore perché riguarda il posto di lavoro e i suoi

elementi oggettivi (Antecedenti e Conseguenze), da modificare al fine di rendere l'ambiente motivante. Solo a titolo di esempio, un lavoratore che sia soggetto a un rapporto R+/R- inferiore a 4/1 è un soggetto a rischio *stress* anche se non ha ancora sviluppato i sintomi relativi (prevenzione)<sup>60</sup>.

– Trasparenza e lealtà nel processo di sicurezza. La relativa sostituzione delle procedure punitive con quelle di Rinforzo e *Feedback* Positivi promuove l'abbandono per Estinzione della tendenza a occultare comportamenti pericolosi, piccole ferite e *near miss* con la conseguente facilitazione e promozione di azioni di miglioramento grazie al cospicuo aumento delle carenze evidenziate.

– Transfert di generalizzazione del comportamento. La relativa sostituzione delle procedure punitive con quelle di Rinforzo e *Feedback* Positivi promuove il permanere dei comportamenti i sicurezza al di fuori del contesto lavorativo, consentendo l'adozione dei comportamenti anche in ambito domestico. La diffusione della azioni sicure che ne deriva ha effetti misurabili su base statistica anche nei gruppi sociali e nelle comunità esterne di riferimento. A titolo di esempio, il camionista o l'agente di commercio che modificano la frequenza d'uso delle cinture nell'orario di lavoro tendono a mantenere i comportamento di guida sicura/difensiva a prescindere dalla presenza di ispettori aziendali e dal contesto.

– Rispetto sostanziale e non solo formale della legge<sup>61</sup>. La legislazione vigente, pur nella vaghezza di prescrizioni e nella carenza di definizioni operative, cioè scientifiche, indica chiaramente come sia in ogni modo richiesto al datore di lavoro di adottare quei provvedimenti, metodi e tecniche che risultino maggiormente efficaci rispetto ad altri. In questo senso l'adozione di metodi scientifici, cioè che dispongano di prove sperimentali di efficacia appare implicita ma stringente, mettendo così le imprese davanti all'alternativa di scegliere tra ciò che è dimostrato efficace e ciò che è solo affermato essere tale. Scelta che parrebbe non difficile e per lo meno rassicurante, se non esimente.

– Obbligo di vigilanza e rendicontazione. Poiché è dimostrato che lo sviluppo dei comportamenti sicuri è funzione del numero di conseguenze percepite dal lavoratore nell'unità di tempo, e poiché il numero di conseguenze è gioco forza legato al numero di osservazioni dei comportamenti, ne consegue che nella *behavioral safety* affrontata con metodi scientifici (B-BS) il numero delle osservazioni diventa elevatissimo. A titolo di

esempio, con un'osservazione su scala parametrica (misura e non solo giudizio), condotta in modo randomizzato una volta giorno, su molteplici comportamenti in ogni osservazione, per ciascun lavoratore a rischio, per almeno 200 giorni all'anno è facile intuire che l'impresa può garantire una vigilanza mai raggiunta con nessun altro *audit* o ispezione operati in sistemi non scientifici. In pratica, un sito produttivo con 100 operai effettua di *routine* un'operazione di «vigilanza» documentata 20.000 volte all'anno sui lavoratori, che diventano 200.000 se si considerano i singoli comportamenti osservati. E registrati.

– Miglioramento continuo. Si trovano spesso nella normativa richiami all'obbligo di adottare sistemi per il miglioramento continuo. Nei sistemi scientifici per la sicurezza comportamentale il metodo stesso di osservazione implica un'inequivoca comparazione dei dati in serie temporale. Poiché il numero di rilevazioni è elevato, e poiché vengono misurati i comportamenti, e non solo i risultati, è automatico per l'impresa avere in evidenza ogni piccolo o grande miglioramento (o peggioramento) di norma da una settimana alla successiva. Poiché il ciclo di miglioramento continuo si basa proprio sulla realizzazione di un'azione e successiva misurazione dei suoi effetti, cui segue una nuova azione «aggiustata», in un ciclo senza fine, è evidente come la misura frequente e parametrica peculiare del metodo scientifico consenta sia un aumento della frequenza delle iniziative, sia della loro fondatezza e dunque probabile efficacia.

– Formazione. Nelle pratiche di *training* sulla sicurezza di impostazione umanistica o comunque prive di algoritmi didattici sperimentati sulla sicurezza formazione, istruzione e addestramento in tema di sicurezza avvengono primariamente con la consueta proposizione di Antecedenti (lezione, dimostrazione, filato, proiezione di diapositive). La formazione viene inoltre svolta in modo scarsamente funzionale ai prerequisiti del singolo lavoratore, e in tempi *standard*, con *test* d'uscita di tipo *carta-e-matita*, se non addirittura nel modo più inadeguato, cioè con prevalenza di test a scelta multipla. Cosa ancor più pernicioso, la prova d'apprendimento viene eseguita su uno solo dei due parametri dell'apprendimento.

Nel *safety training* basato sulle leggi, i principi e i paradigmi del comportamento invece, vengono rispettati i paradigmi dell'apprendimento<sup>62</sup>:

– Il *training* viene costruito secondo i principi della *Programmed*

*instruction*<sup>63</sup>, in lunghe sequenze secondo i criteri dello *shaping* e degli altri paradigmi dell'apprendimento;

– Il *training* è rigorosamente *performance-based*: tutti gli *item* sono strutturati in modo da insegnare tutto ma soltanto quello che serve a operare la performance di sicurezza, con scarso ricorso a lezioni, filmati, diapositive e altri antecedenti;

– Il *training* prevede almeno due misurazioni, a inizio e fine *training*, con un elevatissimo numero di *test* intermedi, a evitare di proseguire accorgendosi del mancato apprendimento a fine corso;

– Nessun lavoratore viene obbligato a imparare gli *item* che già conosce, con risparmio di tempo ed evitando perdita di *compliance* da parte del lavoratore;

– Le sequenze di *item* sono articolate in modo da documentare l'apprendimento di tutte le abilità previste e non solo di alcune, sottoposte a test con domande a campione;

– Le sequenze di *item* sono articolate in modo da consentire all'allievo un apprendimento in gran parte *errorless*, a beneficio della motivazione e della velocità d'apprendimento;

– Vengono sempre verificati i due livelli dell'apprendimento e non solo uno: si sottopongono ad apprendimento sia la precisione di risposta (tasso di risposte corrette), sia la velocità di risposta. A beneficio della *fluency* e della resistenza all'oblio<sup>64</sup>, imprescindibili soprattutto per l'apprendimento dei comportamenti da esibire nelle emergenze<sup>65</sup>;

– Irrilevanza della modalità di insegnamento via docente o via *e-learning*, essendo l'apprendimento funzione del numero di conseguenze nell'unità di tempo e non della modalità di erogazione;

– Irrilevanza della durata del *training*, misura eminentemente burocratica, a vantaggio del numero di *learning opportunity* (triadi *domanda-risposta-feedback*), e del superamento di tutte le prove da parte di tutti i lavoratori.

*TOFANI*. Chiedo scusa, professor Tosolin. Ci può dare una sintesi, perché i tempi purtroppo sono stati abbastanza superati.

*TOSOLIN*. Vado alla fine.

### *Conclusioni*

La sicurezza sul lavoro è oggi totalmente avulsa dalle scoperte della Scienza.

Le critiche di burocratizzazione eccessiva, di irrilevanza di molti adempimenti e di incertezza sull'*esimenza* delle azioni intraprese sembrano in gran parte fondate. Anche una certa propensione ed eccessiva fiducia nella formazione e nel sistema ispettivo-sanzionatorio sembra frutto assai più di un acritico perdurare di luoghi comuni che di prove scientifiche d'efficacia, per non parlare della ricerca di cause d'infortunio prive di qualsiasi definizione operativa e del ricorso al giudizio discrezionale in luogo della misurazione oggettiva, su basi quantitative.

Forse sono maturi i tempi per dare alla sicurezza sul lavoro dignità di materia affrontabile da un punto di vista scientifico e dunque prevedibile e controllabile. La mole di esperimenti a sostegno del metodo scientifico per la previsione e il controllo dei comportamenti a rischio è impressionante e tale da non poter essere ignorata. E tutta la comunità scientifica internazionale concorda sulla maggiore efficacia di metodi e tecniche basate sull'evidenza.

Il suggerimento è di ridurre il numero di linee guida, norme e regole generiche o dettate da luoghi comuni o da compromessi tra opposti interessi. Invece di prescrivere con termini evanescenti di ispezionare, sanzionare, vigilare, formare, ... basterebbe affermare che: *«L'imprenditore è tenuto ad adottare i migliori metodi disponibili allo stato dell'arte per la sicurezza, intendendo per migliori quei metodi che risultino più efficaci alla prova sperimentale, in base alla letteratura scientifica di riferimento»*.

*TOFANI*. Grazie. È una delle cose peggiori quella di dover far rispettare i tempi, ma purtroppo abbiamo delle regole da osservare. L'ultimo intervento è riservato al dottor Rino Pavanello, presidente della CIIP (Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione). Dopo ci saranno delle brevissime conclusioni.

Prego, dottor Pavanello.

*PAVANELLO*. La CIIP esprime il più vivo apprezzamento per il prezioso lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infor-

tuni sul lavoro e il più sentito ringraziamento al Presidente della Commissione, senatore Oreste Tofani, per l'invito ad intervenire in questa «Giornata di studio sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro».

Analogo ringraziamento alla Commissione per le molte audizioni già concesse alla CIIP sui temi sia generali dalla salute e sicurezza sul lavoro sia su alcuni di straordinaria rilevanza, come il tema della «*formazione alla e sulla sicurezza*». Su questo ultimo aspetto la CIIP ha presentato riflessioni, esperienze e proposte nell'audizione del 15 giugno 2011, che sono state apprezzate dalla Commissione, che ha voluto evidenziarle nella Terza relazione intermedia.

La CIIP (Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione) è costituita da 15 tra le più importanti Associazioni che operano nel campo della prevenzione dei rischi sul lavoro e negli ambienti di vita e per la tutela dell'ambiente. Le 15 Associazioni sono rappresentative di decine di migliaia di iscritti che operano sia in ambito pubblico (ASL, Regioni ed Enti locali, Istituti, ecc.) sia in ambito professionale (dipendenti di aziende private o liberi professionisti), RSPP, formatori ed esperti in materia (ergonomia, epidemiologia, radioprotezione, medicina del lavoro, scienze politecniche, chimica, fisica, biologia, antincendio ed emergenza), nonché di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

La CIIP opera da oltre 23 anni (nacque nel 1989, non a caso lo stesso anno della Direttiva quadro 391/89/CE) ed è stata audita, unitamente alle Associazioni che la costituiscono, da tutte le Commissioni di inchiesta e di indagine parlamentare sulla salute e sicurezza sul lavoro, che si sono succedute dalla fine degli anni ottanta e presiedute dai senatori Luciano Lama, Carlo Smuraglia e Oreste Tofani.

La CIIP, in particolare, esprime formale riconoscenza per il lavoro svolto dalla Commissione infortuni e sostanziale e ampia condivisione per le importanti valutazioni e indicazioni contenute nelle tre *Relazioni intermedie*:

- la Prima relazione del 7 ottobre 2009, di 112 pagine;
- la Seconda relazione del 23 novembre 2010, 153 pagine;
- la Terza relazione del 17 gennaio 2012, di 253 pagine;

che esaminano, approfondiscono e propongono interventi coerenti a livello normativo, istituzionale/P.A. e operativo.



Le proposte evidenziano la positiva diminuzione del numero degli infortuni, dovuta in particolare a:

- entrata in vigore del decreto legislativo n. 81 del 2008, il cosiddetto *Testo unico* (dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994);
- aumento della vigilanza territoriale (evidenziata dagli ultimi dati resi pubblici dalle Regioni);
- aumento consapevolezza generale sulla *cultura della prevenzione*;
- attenzione *mass media*.

Vogliamo, su questi punti, esprimere il più sentito ringraziamento al Presidente della Repubblica senatore Giorgio Napolitano, che fin dal suo insediamento ha continuamente sottolineato l'importanza sia dell'aggiornamento delle norme sia della loro concreta ed effettiva applicazione generalizzata.

Tuttavia, non dobbiamo mai dimenticare che la diminuzione del numero degli infortuni va «letta» in rapporto a:

- diminuzione del numero dei lavoratori occupati
- diminuzione del numero delle ore lavorate.

Nella valutazione degli andamenti infortunistici, infatti, occorre tenere conto di tutti i fattori, quantitativi e qualitativi, che potrebbero inficiare la valutazione, ad esempio spesso i lavoratori in CIG vengono considerati come «occupati», come ricorda la stessa Commissione (v. ad es. audizione di Ancona, 11-12/12/2011; Terza Relazione, pag. 213), il che modifica il valore dei rapporti percentuali o dei numeri assoluti.

Oltre a ciò, va considerata la presenza di una situazione a «macchia di leopardo», sia a livello territoriale sia a livello settoriale e la presenza di «numeri sfuggenti», come la probabile non denuncia di infortuni.

Inoltre, nel computo delle malattie professionali la sottostima è dato conclamato.

La prima legge che contenne normative in materia può essere datata a prima dell'Unità d'Italia; fu la legge 20 novembre 1859, n. 3755 sulle «*Miniere*» che disponeva tra l'altro (articolo 95) che i gestori dovessero:

- conservare in stabilimento mezzi di soccorso medicinali
- tenere un chirurgo (il primo medico di fabbrica!)
- e prescriveva periodiche ispezioni ai funzionari e relazioni alle autorità pubbliche.

Da allora, ovviamente, la normativa in materia si è evoluta nella

giusta direzione, con lentezza ma costanza, passando dalle norme di fine Ottocento e inizio Novecento, all'articolo 2087 del Codice civile, ai D.P.R. degli anni 1955 e 1956, alla «Legge Seveso» del 1988, al D.Lgs. n. 277 del 1991, al D.Lgs. n. 626 del 1994.

Nel 2008 l'Italia, finalmente, si è dotata di un «*testo unico*» (o più propriamente un «*unico testo*») sulla salute e sicurezza sul lavoro, anche se 30 anni dopo la previsione contenuta nella legge n. 833 del 1978, articolo 34 (che lo prevedeva entro un anno).

Questa evoluzione normativa è stata caratterizzata (quasi sempre) da importanti linee tecnico-normative, che riassumiamo, anche al fine di presentare alcune proposte che la CIIP sottopone alla Commissione e al Parlamento.

La prima è l'individuazione e la valutazione dei rischi, generali dell'attività aziendale e propri della mansione svolta. I D.P.R. degli anni '50 si muovevano in questa direzione, imponendo precise misure di prevenzione e protezione e il principio «comanda e controlla», a carico dei datori di lavoro e dei dirigenti. L'evoluzione è stata caratterizzata dall'imposizione di una preventiva e più dettagliata «valutazione dei rischi»: prima con le Circolari n. 46 del 1979 e n. 61 del 1981 (sui rischi cancerogeni delle ammine aromatiche), poi con il D.P.R. n. 175 del 1988, sui rischi industriali rilevanti («Seveso-1»), che rappresentò – per la prima volta – il superamento del «segreto industriale» per i rischi da agenti chimici pericolosi. Nel 1991 si aggiunse il D.Lgs. n. 277 sui rischi da rumore, piombo e amianto. Ma queste (e poche altre normative) intervenivano solo sui suddetti fattori di rischio. Nel 1994 il D.Lgs. n. 626 impose (anche perché recepiva norme comunitarie datate 1989!) la «valutazione dei rischi» (anche se si dovette attendere una condanna dell'Italia per inserire l'ovvio aggettivo «tutti» riferito ai rischi da valutare). In questa direzione vanno, infine, ricordati gli obblighi di valutazione dei rischi *di genere* e per *gruppi particolari* di lavoratori.

La seconda evoluzione normativa è rappresentata dai diritti dei lavoratori a essere informati, formati, istruiti, addestrati ed equipaggiati. La normativa in materia è passata dalla prescrizione di «rendere edotti i lavoratori» (articoli 4 dei D.P.R. 547/1955 e 303/1956) all'obbligo di garantire una «adeguata informazione» e una «formazione sufficiente e adeguata» (articoli 36 e 37 del D.Lgs. 81/2008, passando attraverso il

D.Lgs. 626/1994). Analoghe prescrizioni sono contenute per l'esposizione a tutti i fattori di rischio (Titoli da II a XI del D.Lgs. 81/2008 e normative speciali). Inoltre, tra le misure generali di tutela (articolo 15, comma 1, lett. n)) è prevista: «*informazione e formazione adeguate dei lavoratori*». Il salto è evidente: si passa da una prescrizione oggettiva e collettiva («*i lavoratori*») ad un diritto individuale («*ciascun lavoratore*»), coerente con il dettato costituzionale (articolo 41). In questa direzione va ricordato che le norme di tutela dei lavoratori sono state spesso affiancate da ampliamento dei diritti per i cittadini (es. D.P.R. 175/1988 sui rischi industriali rilevanti, legge 257/1992 sull'amianto). Va, altresì, ricordato che la partecipazione dei lavoratori e loro rappresentanze era già prevista dalla legge 300/1970 (lo «Statuto dei Lavoratori») e le importanti attività promosse dai sindacati dei lavoratori oltre 40 anni or sono (basti ricordare la «dispensa sui quattro fattori di rischio» e le «lotte contro la nocività»).

La terza evoluzione normativa è caratterizzata dall'ampliamento della partecipazione attiva e dal coinvolgimento dei lavoratori: i loro diritti di essere ascoltati, di eleggere un loro RLS, di partecipare alla valutazione dei rischi. Si passa da «soggetti *passivi* da proteggere» (come previsto dai D.P.R. degli anni '50) a «soggetti *attivi* della prevenzione»: non a caso il D.Lgs. 81/2008 impone «la partecipazione e la consultazione dei lavoratori» tra le misure generali di tutela (articolo 15, comma 1, lett. r)). Analoga misura è prevista per i RLS (lett. p)). Va ricordato che nel caso dei RLS, la Commissione di inchiesta presieduta dal senatore Lama anticipò con lungimiranza l'opportunità di una sua previsione normativa.

La quarta evoluzione normativa è caratterizzata dal *sistema dei controlli* pubblici, e il loro decentramento sul territorio, introdotto dalla legge 833/1978 («*Riforma sanitaria*»), che recepì diverse esperienze già da tempo presenti, ad esempio l'*epopea* degli SMAL, i primi dei quali nacquero quaranta anni fa. Oggi la situazione è complessivamente buona (come ricordato dagli ultimi dati delle Regioni) ma comunque «a macchia di leopardo». Gli organici delle ASL continuano a non essere sufficienti (in particolare per le figure tecniche, come ingegneri, chimici, biologi, ecc.), anche rispetto agli stessi *standard* indicati dal Parlamento (si ricordi la Relazione della «Commissione Bogi» della Camera dei deputati) e dalle stesse Regioni. Sulle risorse non è compiutamente attuato quanto previsto dall'articolo 13, comma 6, del D.Lgs. 81/2008 (integrazione ai diparti-

menti di prevenzione delle AA.SS.LL. delle somme ammesse a pagamento, D.Lgs. 758/1994). Ricordiamo che questo comma 6 dell'articolo 13 rappresentò una precisa volontà del Senato, che votò uno specifico emendamento (primi firmatari il senatore Tofani e il senatore Ripamonti) in sede di approvazione della legge 123/2007 e che lo introdusse contro il parere del Governo, tramite un voto *bipartisan*. Su altri aspetti del *sistema dei controlli* pubblici, va rilevata l'importante previsione dell'articolo 5 del D.Lgs. 81/2008, che prevede un «*Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro*» su cui torneremo in fase di presentazione di proposte.

La quinta evoluzione normativa è caratterizzata dall'approvazione di numerosi provvedimenti attuativi del D.Lgs. 81/2008: decreti, circolari, Accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni, linee guida o linee interpretative approvate in sede di Commissione consultiva permanente (articolo 6). Si tratta di molti provvedimenti, ma altri ne mancano ancora, come riconosciuto dalla stessa professoressa Elsa Fornero, Ministro del lavoro, nel suo intervento.

La sesta principale evoluzione normativa è rappresentata dal *sistema degli incentivi* e dal *bonus-malus*, cui ha fatto opportunamente da apripista l'INAIL a partire dal 2000-2002 e ormai ampiamente diffuso. Le risorse per gli incentivi (di varia natura) sono qualitativamente importanti per il segnale che danno e oggi anche quantitativamente rilevanti e messi a disposizione dal Governo, dalle Regioni, dall'INAIL, dai Fondi interprofessionali. Certo andrebbero meglio coordinati e, soprattutto, andrebbero meglio monitorati e verificati i risultati che ogni incentivo consente di raggiungere.

La settima principale evoluzione normativa è rappresentata dal *sistema sanzionatorio* che risulta equo, soprattutto in vigenza del D.Lgs. 758/1994. Importante ricordare l'introduzione dell'articolo 25-*septies* del D.Lgs. 231/2001 in tema di *responsabilità amministrativa* delle organizzazioni e dell'articolo 30 del D.Lgs. 81/2008, in tema di sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (SGSSL), validi – per le parti corrispondenti – per l'esimente del D.Lgs. 231/2001 in combinato disposto con l'articolo 30 del D.Lgs. 81/2008, sempre che i SGSSL risultino effettivamente adottati ed efficacemente attuati.

Se gran parte è stata fatta, altra non è ancora conclusa.

Mancano, ad esempio:

- il *Fondo RLS* (RLS sito e territoriali), articolo 52;
- la *qualificazione delle imprese*;
- il «libretto formativo» del cittadino e del lavoratore;
- vari *decreti tecnici* (es. rischio chimico).

Inoltre sarebbero da migliorare, ad esempio:

– il sistema dei controlli e il raccordo tra i vari enti deputati al controllo;

– le *linee guida* per gli appalti pubblici: limitare massimo ribasso, indici congruità costi/TSSL, stazioni appaltanti uniche, appalti privati/subappalti

– il controllo della legalità

– il *Registro Fabbricati* (v. conseguenze del terremoto).

Se dovessimo riassumere in un *dodecalogo* le principali cause dell'alto numero di infortuni e M.P., potremmo (nonostante i molti passi in avanti già ricordati) identificarle facilmente in:

- 1) insufficiente *cultura della prevenzione*, a partire dalle scuole;
- 2) presenza di lavoro illegale, irregolare, precario;
- 3) rinvii di entrata in vigore di norme e presenza di deregulation, eccezioni, dilazioni (anche nella P.A.);
- 4) sub-appalto dilagante, spesso incontrollato e orientato al «*massimo ribasso*»;
- 5) insufficienza di in-formazione, ad ogni livello (datori lavoro, dirigenti, preposti, lavoratori);
- 6) insufficiente coinvolgimento dei lavoratori e loro RLS;
- 7) insufficienza organici e risorse nelle ASL (risorse articolo 13);
- 8) insufficiente collaborazione tra Ministeri/Regioni/Istituti;
- 9) ritardi nella emanazione di vari decreti attuativi e non compiuta differenziazione delle normative tra rischio basso, medio e alto
- 10) frammentazione dell'apparato produttivo (micro-PMI), con insufficiente presenza di esperti TSSL;
- 11) sistema *consulenziale* orientato al «*massimo profitto*»;
- 12) carenza di misure di sostegno economico alle imprese virtuose e/o qualificate SGSSL.

Su queste cause, ci permettiamo di presentare alcune proposte che

auspichiamo la Commissione possa apprezzare e che riteniamo potrebbero essere approvate in questa legislatura, pur nel poco tempo che rimane.

### *Prima proposta*

Garantire che tutte le norme assumano sempre (e soprattutto in caso di possibili semplificazioni degli adempimenti) il nesso causale correlato ai rischi effettivi dell'attività:

- i rischi dipendono dai pericoli
- i rischi non dipendono dal numero dei lavoratori coinvolti.

Esistono attività con pochissimi lavoratori a rischio altissimo di esplosione, incendio, fuoriuscita di sostanze pericolose, alcune addirittura classificate in «Seveso» (rischio di incidente rilevante).

Molte attività ad alto rischio sono addirittura allocate in condomini o in prossimità di scuole o comunque di luoghi di vita.

In questo senso la CIIP ha favorito il deposito di un emendamento alla proposta di legge n. 3696 («Interventi per il sostegno dell'imprenditoria e dell'occupazione giovanile e femminile e delega al Governo in materia di regime fiscale agevolato»), approvato in Commissione della Camera dei deputati.

### *Seconda proposta*

Promuovere una *settimana nazionale della prevenzione* nei luoghi di lavoro nella quale tutti gli Enti della P.A. (Ministeri, Enti, Regioni, ASL, Comuni, scuole, ecc.) presentino il proprio bilancio preventivo e consuntivo (progetti, programmi, risultati programmati, previsti e attesi). Questa proposta riprende uno specifico emendamento proposto in sede di votazione al Senato sulla legge 123/2007, presentato dai senatori Tofani e Ripamonti (e altri).

Ciò consentirebbe la massima trasparenza sugli impegni assunti dai vari settori/organi/Istituti della P.A. (dagli Enti ed Istituti nazionali, alle Regioni, Enti locali e ASL, alle scuole di ogni ordine e grado, ecc.), favorendo il perseguimento del livello più alto di risultati, diminuendo l'attuale situazione a macchia di leopardo.

La *settimana nazionale della prevenzione* potrebbe essere collocata

nella 43<sup>a</sup> settimana dell'anno, all'interno della *settimana* promossa dall'UE, in cui molte Amministrazioni già promuovono iniziative.

### *Terza proposta*

Nel rispetto della legge 833/78, introdurre:

– poteri ispettivi/sostitutivi in caso di conclamate inadempienze (come ad es. già avviene per le ispezioni del Ministero della salute e del Ministero della giustizia)

– incentivi e disincentivi economici collegati ai risultati raggiunti in tema di salute e sicurezza sul lavoro per tutti i Dirigenti apicali della P.A., in particolare per i Direttori generali delle ASL (come già avviene in varie Regioni);

– garantire il pieno rispetto dell'articolo 13, comma 6 del D.Lgs. 81/2008.

Ridurre il numero dei partecipanti a varie Commissioni e Comitati (es. la Commissione consultiva *ex* articolo 6 del D.Lgs. 81/2008 è costituita da ben 40 componenti; erano 25 in quella prevista dal D.Lgs. 626/1994 e la legge delega 123/2007 ne prevedeva la riduzione anziché l'allargamento).

### *Quarta proposta*

È opportuno, anzi necessario, garantire e – se necessario – riordinare il coordinamento tra i vari organi della P.A.:

– garantire una attività omogenea dei Comitati nazionale e regionale di coordinamento (articolo 5 e 7 del D.Lgs. 81/2008);

– incentivare un sempre più forte coordinamento (sinergia e programmazione) tra i Ministeri della salute, del lavoro e della pubblica istruzione;

– far funzionare il SINP e rendere usufruibili dati aggregati per le aziende per SGSL, DVR/DUVRI;

– valorizzare aspetti organizzativi: indici aziendali per «qualificazione imprese»;

– superare le differenze e disomogeneità tra le varie Regioni/Province autonome, superando scelte organizzative a volte diverse.

In questa direzione vanno garantiti:

– l’attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;

– l’effettiva verifica con cadenza annuale delle azioni e attività intraprese;

come previsto dall’articolo 5 del D.Lgs. 81/2008.

Non esistendo né tempi tecnici né totali condivisioni per modifiche costituzionali, appare opportuno valutare l’ipotesi della costituzione di una «Agenzia», che espliciti le competenze nazionali assegnate al *Comitato*, cui assegnare i già richiamati *poteri ispettivi* (e, se possibile, *poteri sostitutivi*), ferme restando le competenze di vigilanza e controllo assegnate alle ASL, DPL, Vigili del Fuoco o ad altri Enti, secondo competenza.

#### *Quinta proposta*

Occorre garantire la effettività della formazione per tutti i soggetti della prevenzione (dirigenti, datori di lavoro, RSPP e ASPP, preposti, lavoratori, RLS e RLST, medici competenti, lavoratori autonomi, progettisti, installatori, coordinatori di cantiere, ecc.)

Ad oggi, mancano ancora (a scapito aziende/PMI):

– il *libretto formativo* del cittadino e lavoratore! Senza il quale nessuno sa come/dove registrare i livelli di formazione raggiunti, favorendo speculazioni al ribasso a danno delle stesse aziende;

– l’aggiornamento del cosiddetto «*decreto formazione RSPP*», che si attende dal 14 febbraio 2008. Nel frattempo, vengono promosse iniziative convegnistiche cui partecipano finanche 300 persone, nelle quali i soggetti organizzatori rilasciano crediti formativi, in barba al dettato del D.Lgs. 81/2008, che – all’articolo 32 – impone specificatamente che tali iniziative siano «*corsi*» di formazione (comma 2) ovvero «*corsi*» di aggiornamento (comma 6);

Recentemente sono stati approvati – in sede di Conferenza Stato-Regioni – due accordi per la formazione di dirigenti, preposti e lavoratori e datori di lavoro/RSPP, che rappresentano un importante passo avanti, pur presentando taluni difetti e imperfezioni, sulle quali si attendono linee interpretative da parte della stessa Conferenza.



Inoltre, per garantire la *effettività* della formazione sarebbe altresì opportuno introdurre un «*elenco*» pubblico dei seguenti soggetti e loro requisiti:

- RSPP/ASPP;
- formatori qualificati.

Occorre prevedere opportune norme *premiali e sanzionatorie* per RSPP, ASPP ed Enti formatori e docenti formatori, che non siano in possesso dei requisiti professionali previsti per l’inserimento e il mantenimento nell’elenco. Le norme *premiali e sanzionatorie*, infatti possono essere previste solo da una norma primaria e non da accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni e/o Commissione consultiva.

Segnaliamo che RSPP e ASPP e i *formatori qualificati*, sono oggi gli unici soggetti a non essere né rintracciabili né tracciati (anche in termini di *effettiva* professionalità) in alcun elenco a rilevanza pubblica, come abbiamo già esposto alla Commissione di inchiesta sugli infortuni nel documento consegnato nella citata audizione del 15 giugno 2011 e assunto dalla stessa Commissione infortuni nella Terza Relazione intermedia. Inoltre esistono elenchi a pubblica consultazione di:

- medici autorizzati;
- esperti qualificati;

il cui *link* è: <http://www.lavoro.gov.it/lavoro/sicurezza/lavoro/MS/AlbiElenchi/default>.

Ricordiamo, infine, l’opportunità di un rapporto con le Associazioni e gli Ordini che si occupano di prevenzione, quali soggetti portatori di conoscenze, esperienze e capacità professionali che andrebbero meglio utilizzate.

A queste 5 proposte nazionali, aggiungiamo una sesta proposta a livello territoriale, che prevede di:

- rafforzare il coordinamento tra enti di vigilanza e controllo (ASL, DPL, VVF, ...), e – in particolare – il forte coordinamento con le forze dell’ordine nei settori a elevato rischio illegalità (es. agricoltura, edilizia, pulizie industriali, cooperative, ecc.);
- dare piena attuazione ai piani di prevenzione (regionali e territoriali);
- rafforzare la collaborazione tra istituzioni e associazioni professionali;

- garantire piani di attività (ad esempio: promozione dei SGSL, prevenzione dei rischi muscolo-scheletrici, *stress* lavoro correlati, chimici/cancerogeni, ecc.);
- definire *standard* di funzionamento e di prestazioni, vigilanza e promozione;
- ampliare i LEA;
- garantire il personale e le risorse (in rapporto a addetti/aziende, tipo aziende, presenza di concentrazioni di attività particolari, ecc.) articolato per figure: medico del lavoro, tecnico della prevenzione, psicologo, assistente sanitario, ...;
- garantire il numero adeguato di operatori della P.A. per vigilanza e controllo (che oggi risulta inferiore al 50 per cento rispetto agli *standard* programmati);
- garantire le risorse *ex* articolo 13, comma 6, del D.Lgs. 81/2008 alle ASL;
- introdurre la già ricordata *valutazione dei direttori generali delle ASL* (e dei governatori regionali) sui risultati della TSSL (tutela della salute e della sicurezza sul lavoro), introducendo incentivi/disincentivi economici e poteri sostitutivi per inadempienti.

La CIIP ringrazia la Commissione infortuni per l'invito e l'attività svolta a livello sia di indagine sia di promozione normativa sia di diffusione della cultura della prevenzione e della legalità, poiché, come ci ricorda il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano con le sue parole, che ci permettiamo qui riprendere e fare nostre: «*I regolamenti sono indispensabili ma da soli non bastano...*».

## CONCLUSIONI

*TOFANI.* Siamo giunti alla fine del nostro convegno. Ringrazio chi ha resistito fino a quest'ora perché è stata una giornata molto, ma molto impegnativa. Del resto, come Commissione l'abbiamo immaginata in questo modo, nel senso che era necessario creare un momento di riflessione, e ne abbiamo avuto la riprova dagli interventi che oggi ci sono stati. Non a caso abbiamo intitolato questa iniziativa «giornata di studio» e quindi, come prima conclusione, credo che debba dire che sarà nostro impegno come Commissione approfondire quanto oggi è stato evidenziato, riflettere su quanto oggi è stato detto perché certamente vi sono degli spunti importanti per una maggiore attenzione al problema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Dobbiamo soffermarci su quello che è emerso nel dibattito, nelle comunicazioni di oggi perché sono stati trattati argomenti molto interessanti.

Qualcuno ha definito questa iniziativa come il rilancio di una attenzione che in qualche modo negli ultimi tempi è scemata sul fronte della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro. Noi non abbiamo immaginato questa giornata quale risposta ad una minore attenzione. È un fatto certo però che la Commissione, anche nelle relazioni che ha approvato, sta evidenziando da tempo che le cose non vanno così come dovrebbero andare. E quindi c'è necessità di una riflessione per comprenderle e superarle. Se dovessi metterle tutte insieme in questo momento conclusivo dei lavori non starei neanche io nei tempi, mentre voglio rimanerci. Dobbiamo alzare un po' i livelli, capire se quelle cose che abbiamo colto che non vanno possono trovare soluzione in tempi brevi. Penso in particolare ai coordinamenti regionali: c'è chi ha una velocità maggiore, chi ha una velocità minore, ci sono ancora realtà sparse sul territorio di coordinamento non ben definito. Tutto ciò non l'abbiamo appreso, bensì l'abbiamo verificato andando di persona nelle singole Regioni, in tutte le Regioni – ormai ne mancano soltanto tre per chiudere questa indagine –. Ci siamo resi conto che bisogna intervenire su questo fronte. Ciò è necessario perché vi sono tra l'altro elementi confliggenti proprio «*in re*», in quanto le Regioni hanno logiche e approcci territoriali e quindi le strutture preposte e dislocate nelle varie aziende sanitarie seguono necessariamente

questa visione. Vi sono però anche strutture che hanno logiche nazionali: penso agli uffici degli Ispettorati del lavoro, ai Vigili del fuoco, penso all'INAIL, all'INPS e penso a un'altra serie di soggetti che comunque concorrono all'attività di prevenzione e contrasto agli infortuni.

Ciò determina una discrepanza, qualcosa che non va, qualcosa che va messo a punto. Bisognerà entrare, ritengo, nelle competenze Stato-Regioni; entrare nel discorso costituzionale, però, diventa complesso. È vero, non escludo di aver avuto la tentazione o di avere ancora la tentazione di una rivisitazione dell'articolo 117 della Costituzione: su questo tema, però, per quel senso realistico che contraddistingue il lavoro della Commissione e per i convincimenti che la Commissione si è fatta in questo periodo, abbiamo deciso all'unanimità di agire sull'articolo 5 del Testo unico, lì dove si prevede l'istituzione del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale per l'attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, organo presieduto dal Ministro del lavoro e composto da tre rappresentanti del Ministero del lavoro, uno del Ministero delle infrastrutture, uno del Ministero dell'interno e da cinque rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Abbiamo quindi pensato di intervenire attraverso una legge ordinaria proprio sull'articolo 5, per trasformare il Comitato in un nuovo soggetto. Il soggetto che vogliamo proporre, frutto anche degli spunti emersi da questa giornata di studi, è un'agenzia vera e propria, senza creare ulteriori orpelli, bensì una struttura che si dedichi esclusivamente al coordinamento nazionale e regionale, che approfondisca tutti gli aspetti che riguardano questa materia. L'attuale formulazione dell'articolo 5 affida al Ministro del lavoro la presidenza del Comitato. Sappiamo bene però che il Ministro è chiamato a molti e difficili altri impegni, ed allora appare evidente che tutto diviene più lungo, tutto è disteso, tutto è nella palude dalla quale non si riesce a venire fuori, cosicché anche le cose più semplici, che ci siamo dette e che si potrebbero definire in quarantott'ore o in una settimana, rimangono nel limbo. Come può, ad esempio, il Ministro seguire attivamente tutti quei «tavoli» che devono dare il via libera agli atti amministrativi secondari, ai quali molti di voi hanno fatto riferimento – per comprenderci, quegli atti che disciplinano nel dettaglio l'attuazione di quanto previsto dal Testo unico –, e come può un Ministro attendere a tutti questi compiti di dettaglio? C'è

bisogno di sintesi e sollecitazioni. Allora noi immaginiamo proprio di lanciare questo messaggio: che si crei un'agenzia che in qualche modo sostanzia la volontà del legislatore, per realizzare puntualmente ciò che correttamente è stato scritto nell'articolo 5 del Testo unico.

Noi, quindi, ci impegneremo e mi auguro che la Commissione possa muoversi anche in questo senso con celerità e determinazione. Non so se ci riusciremo in questa legislatura, non sappiamo neanche quando avrà termine l'attuale legislatura, quindi è difficile fare qualsiasi previsione sui tempi necessari per la costituzione di questa agenzia. Come Commissione di inchiesta abbiamo il dovere di far presente, come facciamo presente nelle centinaia di pagine che scriviamo e che approviamo in Aula, che esistono questi aspetti di dualità, segnalare che questo riparto di competenze tra Stato e Regioni non è ben oleato e che è necessario rimuovere le incrostazioni e snellire le procedure; allora sarà più facile portare a compimento quello che chiedono le categorie, quello che dicono le parti sociali, quello che dicono le istituzioni, quello che dice il mondo scientifico, che io ringrazio per il contributo che anche oggi ha voluto darci, per arrivare ad avere una struttura che, in estrema sintesi, ci permetta di poter dire che abbiamo tempi brevi per risolvere problemi semplici. A volte ci troviamo di fronte a problemi semplici, ma abbiamo tempi troppo lunghi per la loro risoluzione. Noi pensiamo che il Ministero sia eccessivamente caricato di compiti e per tale motivo è difficile che la competenza sul coordinamento possa essere assolta con efficacia ed efficienza. Lo dico così, fuori dalla rete: come può un Ministro, mentre discute la riforma del lavoro e la riforma delle pensioni, dedicare altrettanta attenzione – non faccio dello psicologismo in questo momento, ma cerco di fare del realismo – alle problematiche che attengono all'attuazione di quello che il Testo unico prevede, tanto che a distanza di oltre quattro anni dalla sua entrata in vigore, alcune parti, non poche e significative, ancora non trovano attuazione. Ecco allora che il meccanismo dell'agenzia, con gli stessi soggetti costituzionali e istituzionali, può dare delle risposte.

Ringrazio tutti gli intervenuti per il contributo che hanno dato e che ci permetterà, come dicevo all'inizio, un maggior approfondimento e uno studio migliore. Concludo dicendovi che la Commissione di inchiesta, per il fatto stesso che vive ed esiste e ne siete testimoni – chi segue la nostra attività può esserne testimone –, non ha mai fatto sconti a nessun Governo,

di qualsiasi colore e di qualsiasi tipo. Abbiamo cercato di bloccare tentativi, anche surrettizi, come prima veniva detto, di modifica del Testo unico attraverso l'introduzione di alcune norme peggiorative, utilizzando quelli che sono i vagoni dell'attività legislativa che si cerca di prendere quando passano. Ecco, noi continueremo su questa linea e cercheremo di arrivare all'ultima relazione (che sarà, in questo caso, la relazione finale) dando una svolta teorica, e speriamo non solo teorica, ma anche concreta per riuscire ad entrare meglio in taluni problemi, e forse potremo contribuire a dare un significativo taglio ai troppi incidenti e alle troppe morti.

Non dobbiamo illuderci, perché non stanno scendendo in modo significativo né gli infortuni, né le morti. Perché chi si esercita con i numeri deve fare – non ripeto ciò che è stato detto dal collega Nerozzi e anche da altri – i conti con le condizioni in cui oggi si lavora, delle ore che si lavorano, delle persone in cassa integrazione. L'ISTAT mette fra gli occupati anche chi è in cassa integrazione e quindi è difficile stabilire quanta riduzione effettivamente c'è stata negli infortuni. Non ci piace questa riduzione, non è sufficiente questa riduzione. Dobbiamo cambiare, non possiamo mantenere questo ritmo, e noi come Commissione diciamo al Parlamento, a questo ramo del Parlamento, all'Aula del Senato: ci avete dato la possibilità di costituirci come Commissione, ci siamo costituiti, dobbiamo lavorare e queste cose le denunciavamo, le stiamo denunciando e speriamo anche di trovare delle soluzioni adeguate. Grazie a tutti e buona serata.

## NOTE

<sup>1</sup> «The HLG also calls upon Member States to commit to provide better guidance on the information obligations in this area, in order for businesses to be able to identify exactly what is asked from them and how they can achieve this in the best and most cost efficient way. The online/offline submissions clearly indicate a need for better guidance. Uncertainty as to what is actually expected from the employers may have two negative consequences, ie non-compliance or overcompliance (partly assisted by external service-providers). Good guidance is a means of getting companies to comply with the legislation, since they will know, in an easily accessible manner, what is expected from them and how they can meet their obligations. Over-compliance can be avoided by providing guidance which may well enable some avoidance of recourse to external experts. The consultancy sector is a cost driver in this area, and particularly for SMEs. It is important that wherever possible employers can rely upon the information given in the guidance. Ideally, guidance documents should provide legal certainty. It seems that compliance with EU guidance cannot create a presumption of compliance with the legislation itself since the EU legislation merely lays down minimum requirements. Member States, however, can decide if compliance with national guidance constitutes a presumption of compliance with the national legislation. The HLG urges the Member States to provide guidance for businesses that can be relied upon and create a presumption of compliance to the extent possible within the legal system of each Member State. The HLG strongly encourages the Commission to provide better information to Member States on implementation options and in particular on the flexibilities laid down in the directives. Provisions in both directives in scope of this programme allow Member States a certain level of flexibility in the implementation. The derogation possibilities and the limits for exemptions are sometimes very difficult to establish for Member States. Making use of this flexibility could reduce the burdens for businesses.»

<sup>2</sup> L'attribuzione della responsabilità secondo criteri ispirati al *versari in re illicita* si traduce in un disincentivo all'osservanza di cautele doverose; essa induce infatti nel destinatario un senso di fatalista rassegnazione nei confronti delle conseguenze negative che possono derivare dal suo comportamento. Nel caso di specie, rappresenterebbe quindi una spinta a considerare le sanzioni una sorta di «costo necessario» dell'impresa, non evitabile, ma preventivabile secondo i consueti criteri di bilancio. Viceversa, ancorare il rimprovero dell'ente alla mancata adozione ovvero al mancato rispetto di *standard* doverosi, significa motivarlo all'osservanza degli stessi, e quindi a prevenire la commissione di reati da parte delle persone fisiche che vi fanno capo. Piuttosto che sancire un generico dovere di vigilanza e di controllo dell'ente sulla falsariga di quanto disposto dalla delega (con rischio che la prassi ne operasse il totale svuotamento, indulgendo a criteri ispirati al *versari in re illicita*), si è preferito allora riempire tale dovere di specifici contenuti.

<sup>3</sup> Si ricordano, in particolare: l'A.S. n. 2691, attualmente all'esame dell'11<sup>a</sup> Commissione del Senato e recante «modifiche alla legge 3 dicembre 1999, n. 493, in materia di assicurazione contro gli infortuni domestici»; l'A.S. n. 3109, attualmente all'esame dell'11<sup>a</sup> Commissione del Senato e recante una delega al Governo in materia di tutela contro gli infortuni sul

lavoro e le malattie professionali – delega che presenta principi e criteri direttivi specifici in materia di infortuni domestici –.

<sup>4</sup> Per un commento sistematico a tale decreto, come modificato dal D.Lgs. correttivo 3 agosto 2009, n. 106, cfr. L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Milano, Ipsoa, 2010.

<sup>5</sup> Si permetta il rinvio a P. PASCUCCI, *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 modificato dal d.lgs. n. 106/2009*, Quaderni di Olympus n. 3, Fano, Aras edizioni, 2011, p. 15 ss. e già a Id., *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT-73/2008, p. 23 ss.

<sup>6</sup> Sul tema cfr., tra gli altri, L. MONTUSCHI, *Verso il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro. Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007* (Urbino, 4 maggio 2007), in <http://olympus.uniurb.it/>, p. 27 ss., nonché in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, p. 799 ss.; ; P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle Regioni*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo. I “sistemi” del diritto della sicurezza sul lavoro. Atti dell’incontro di studio di Urbino del 14 e 15 maggio 2010*, in <http://olympus.uniurb.it/>, p. 77 ss., nonché in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2010, p. 415 ss.; A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, in <http://olympus.uniurb.it/>; G. NATULLO, voce *Sicurezza del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IV, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1077 ss. e già Id., *La disciplina della sicurezza sui luoghi di lavoro nel labirinto delle competenze legislative di Stato e Regioni*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, cit., p. 38 ss.; A. TROISI, *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p. 15 ss.

<sup>7</sup> Competenza che, in quanto tale, deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla competenza legislativa statale (art. 117, comma 3, ultimo periodo, Cost.).

<sup>8</sup> La cui disciplina rientra nell’ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.).

<sup>9</sup> Rispetto ai quali l’indubbia competenza dell’autonomia collettiva (tutelata dall’art. 39 Cost.) non esclude una regolamentazione eteronoma di fonte esclusivamente statale.

<sup>10</sup> Art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

<sup>11</sup> Art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

<sup>12</sup> Art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

<sup>13</sup> Cfr. A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>14</sup> V. l’art. 8, comma 1, lett. b), della l. 6 febbraio 2007, n. 13, secondo cui «Sono principi fondamentali, nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l’applicazione degli atti comunitari di cui agli allegati alla presente legge in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, i seguenti: a)



salvaguardia delle disposizioni volte a tutelare in modo uniforme a livello nazionale il bene tutelato “tutela e sicurezza del lavoro”, con particolare riguardo all’esercizio dei poteri sanzionatori; *b*) possibilità per le regioni e le province autonome di introdurre, laddove la situazione lo renda necessario, nell’ambito degli atti di recepimento di norme comunitarie incidenti sulla materia “tutela e sicurezza del lavoro” e per i singoli settori di intervento interessati, limiti e prescrizioni ulteriori rispetto a quelli fissati dallo Stato, con contestuale salvaguardia degli obiettivi di protezione perseguiti nella medesima tutela dalla legislazione statale».

<sup>15</sup> Secondo la quale, in relazione all’art. 117, comma 5, Cost. ed all’art. 16, comma 3, della l. 4 febbraio 2005, n. 11, le disposizioni del decreto riguardanti ambiti di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome si applicano, nell’esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle regioni e nelle province autonome nelle quali ancora non sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest’ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost. Sul punto cfr. A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>16</sup> Come emerge anche nella sentenza della Corte costituzionale del 28 gennaio 2005, n. 50, in *Gazzetta ufficiale* del 2 febbraio 2005, là dove essa afferma che «quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l’impiego ed in specie quella del collocamento». In dottrina cfr. per tutti F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2003, p. 17 ss.

<sup>17</sup> Così A. MORRONE, *Commento all’art. 1*, in C. ZOLI (a cura di), *Principi comuni, La nuova sicurezza sul lavoro. D. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario diretto da L. MONTUSCHI, vol. I, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 25 ss.

<sup>18</sup> V. l’art. 1, comma 1, della l. 3 agosto 2007, n. 123.

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., n. 50/2005, cit.

<sup>20</sup> Come dispone l’ultimo periodo dell’art. 117, comma 3, Cost.

<sup>21</sup> Cfr. l’art. 1, comma 4, della l. n. 123/2007.

<sup>22</sup> A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>23</sup> Cfr. P. CAMPANELLA, *Sicurezza sul lavoro e competenze legislative delle regioni*, cit., p. 437 ss.

<sup>24</sup> Su ciò v. *amplius* B. DEIDDA, *La vigilanza nei luoghi di lavoro*, in <http://olympus.uniurb.it/>.

<sup>25</sup> Così A. PIOGGIA, *La potestà legislativa regionale in materia di sicurezza*, cit.

<sup>26</sup> V. B. DEIDDA, *La vigilanza nei luoghi di lavoro*, cit., nonché, se si consente, P. PASCUCCI, *Fondamenti della competenza in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro in attesa del T.U.*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2008, p. 249 e ss.

<sup>27</sup> V. *infra* la nota 25.

<sup>28</sup> Come stabilisce esplicitamente l'art. 4 del d.P.C.M. 21 dicembre 2007.

<sup>29</sup> Dalla peculiare natura giuridica di tali organismi discende il fatto che chi li presiede opera non già come Presidente della Giunta regionale (tale qualifica rileva ai fini dell'investitura alla funzione, ma non in relazione all'attività, che è «altra» rispetto a quella svolta dalla Regione), bensì come autorità amministrativa titolare di un potere speciale in materia di salute e sicurezza sul lavoro attribuito dalla legge (l. n. 123/2007; d.P.C.M. 21 dicembre 2007; art. 7 del d.lgs. n. 81/2008) e che, in quanto tale, può essere esercitato anche nei confronti di soggetti (le amministrazioni statali operanti nella regione) su cui altrimenti non potrebbe valere.

<sup>30</sup> Con decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 28 settembre 2011, in <http://olympus.uniurb.it/>.

<sup>31</sup> Su cui v. la classica e sempre attualissima opera di L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, Angeli, 1989.

<sup>32</sup> Su ciò mi permetto di rinviare a P. PASCUCCI, *La nuova disciplina della sicurezza sul lavoro del 2008/2009: una rapsodia su novità e conferme*, «I Working Papers di Olympus», 1/2011, in <http://olympus.uniurb.it/>.

<sup>33</sup> Si vedano i resoconti delle audizioni delle organizzazioni sindacali e dei rappresentanti del gruppo FIAT (24 aprile 2012 e 23 maggio 2012) in <http://www.senato.it/commissioni/156058/156147/sommariostenografici.htm>.

<sup>34</sup> Art. 28, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>35</sup> *Bibliografia:*

Pietro Apostoli, Ilenia Cortesi, Alberto Baldasseroni, Alfonso Cristaudo, Marcello Imbriani, Andrea Magrini, Antonio Mutti, Giulia Candiani, Raffaella Daghini, Pier Alberto Bertazzi, Lucia Isolani, Maurizio Manno, Giovanni Mosconi, Adriano Ossicini, Canzio Romano, Pietro Dri, Giuseppe Abbritti, *Gli strumenti di orientamento e aggiornamento del medico del lavoro della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale (SIMLII): criteri e metodi produzione*, GIMLEE, 2009, 31, 371-406.

<http://jech.bmj.com/cgi/content/full/58/7/538>

<http://jech.bmj.com/cgi/content/full/57/9/647>

<http://www.medicine.ox.ac.uk/bandolier/glossary.html>

<http://www.cebm.utoronto.ca/glossary/>

<http://jech.bmj.com/cgi/content/full/57/1/7>; [www.cochranelibrary.com](http://www.cochranelibrary.com)

[www.guideline.gov](http://www.guideline.gov)([www.cma.ca/cpgs](http://www.cma.ca/cpgs))

[www.nzgg.org.nz](http://www.nzgg.org.nz).[library.cfm](http://www.library.cfm)

[www.sign.ac.uk](http://www.sign.ac.uk); [www.anes.fr](http://www.anes.fr)

[www.pnlg.it](http://www.pnlg.it); [ZADIG@zadig.it](mailto:ZADIG@zadig.it)

<sup>36</sup> «In Italia negli ultimi quaranta anni, sulla base dei dati raccolti dall'INAIL nel corso della sua attività di tutela assicurativa dei lavoratori, si è osservata una generale diminuzione nell'andamento degli infortuni sul lavoro. Tuttavia la curva discendente di lungo periodo si è molto attenuata nel corso degli ultimi dieci anni assumendo talora, soprattutto per quanto riguarda i casi mortali e "gravi", un carattere quasi di stagnazione» e ancora: «Non si è riusciti, in sostanza, ad intaccare significativamente la frequenza di accadimento per gli

*infortuni più gravi e mortali, che comportano in realtà i maggiori costi umani e sociali*». Rapporto nazionale finale del Progetto Infortuni lavorativi - INAIL, ISPESL e Conferenza Stato-Regioni: «Il Sistema nazionale di sorveglianza epidemiologica degli infortuni sul lavoro finalizzato alla ricerca delle cause». Stampato da Global Media System Roma, 2006.

<sup>37</sup> Heinrich, H. W., 1959. *Industrial Incident Prevention*, 4<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill, New York, NY.

<sup>38</sup> «Nella maggior parte delle industrie (dati rilevati da statistiche internazionali) si è riscontrato che nel 85, 90% degli infortuni è implicata una causa/concausa comportamentale ... Il rimanente 10, 15% è generalmente dovuto a cause di natura tecnico-strutturale». Fonte: sito internet ufficiale della UIL, [www.uil.it](http://www.uil.it).

<sup>39</sup> «...Se l'attività dell'infortunato (e lo stesso vale per l'attività di terzi) viene riconosciuta come determinante d'incidente ciò non significa identificare automaticamente una responsabilità dell'infortunato, né sul piano giuridico né su quello extragiuridico.» Rapporto nazionale finale del Progetto Infortuni lavorativi - INAIL, ISPESL e Conferenza Stato-Regioni: «Il Sistema nazionale di sorveglianza epidemiologica degli infortuni sul lavoro finalizzato alla ricerca delle cause». Stampato da Global Media System Roma, 2006.

<sup>40</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda Luthans, F., 1992. *Organizational Behavior*, McGraw-Hill, Inc.

<sup>41</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda Skinner, B.F., 1938. *The behavior of organism*. New York: Appleton-Century-Crofts.

<sup>42</sup> Come riportato nel Rapporto Nazionale Finale del Progetto Infortuni lavorativi - INAIL, ISPESL e Conferenza Stato-Regioni: «Il Sistema nazionale di sorveglianza epidemiologica degli infortuni sul lavoro finalizzato alla ricerca delle cause». Stampato da Global Media System Roma, 2006: «Un comportamento errato dell'infortunato può infatti discendere da fattori sui quali l'infortunato stesso ha ben poca possibilità d'influenza: inadeguata formazione, cattiva organizzazione, ritmi di lavoro troppo elevati, ecc.»

<sup>43</sup> Komaki, J., Barwick, K. & Scott, L., 1978. *A behavioral approach to occupational safety: Pinpointing and reinforcing safety performance in a food manufacturing plant*. Journal of Applied Psychology, 63, 434-445.

<sup>44</sup> Mayo, E., 1949. *Hawthorne and the Western Electric Company, The Social Problems of an Industrial Civilisation*, Routledge. Nel 1927 i sociologi Elton Mayo e Fritz J. Roethlisberger durante una ricerca su una possibile relazione tra ambiente di lavoro e produttività dei lavoratori alla General Electric di Hawthorne, Chicago, scoprirono che l'insieme delle variazioni di un fenomeno o di un comportamento si verificano per effetto della presenza di osservatori, ma non durano nel tempo.

<sup>45</sup> Bacone, F. 2009. *Pensieri e conclusioni sull'interpretazione della natura o sulla scienza operativa*, in Scritti filosofici, Utet.

<sup>46</sup> Caracciolo, E., 1992. *Prefazione a Siegel e Castellan, Statistica non parametrica*, McGraw-Hill, Milano.

<sup>47</sup> Politecnico di Milano - Facoltà di Ingegneria dei Processi Industriali. Tesi di Laurea

Specialistica in Ingegneria della Prevenzione e della Sicurezza nell'Industria di Processo: «Metodi per la sicurezza industriale che considerano il fattore umano: ambiti di applicazione e analisi comparativa di efficacia». Relatore: prof. Renato Rota; correlatori: prof. Adriano Paolo Bacchetta e prof. Fabio Tosolin. Autore: Laura Carrara Matr. 721631. Anno Accademico 2009/2010.

<sup>48</sup> Deming W.E., 1982. *Out of the Crisis*, MIT/CAES.

<sup>49</sup> Pini Prato, G., Esposito, M., 2005. *Come cercare, leggere e interpretare l'articolo scientifico*. Masson.

<sup>50</sup> Tuncel, S., Lotlikar, H., Salem, S., Daraiseh, N., 2006. *Effectiveness of behavior based safety interventions to reduce accidents and injuries in workplaces: critical appraisal and meta-analysis. Theoretica Issues in Ergonomics Scienze*, Vol. 7, No. 3, May-June 2006, 191-209.

<sup>51</sup> *Impact factor*: la misura della frequenza con cui un articolo viene citato nel mondo dalle riviste scientifiche internazionali. Un eccellente esempio di attendibilità e autorevolezza in tema di riviste scientifiche che riportano esperimenti sul fattore umano nella sicurezza è il JOBM - Journal of Organizational Behavior Management, edito da Haworth Press e diretto da Timothy Ludwig, docente presso l'Appalachian University.

<sup>52</sup> Sokal, A., Bricmont, J., 1997. *Imposture intellettuali. Quale deve essere il rapporto tra filosofia e scienza*. P. 18. Trad. it., Milano, Garzanti, 2002.

<sup>53</sup> *Behavior Analysis* è la denominazione internazionale della scienza del comportamento. *Behavioral Psychology* o *Learning Psychology* sono anch'essi termini utilizzati come sinonimi, con i quali si fa riferimento allo stesso schema scientifico, concettuale e storico. *Psicologia Comportamentale* o *Psicologia dell'Apprendimento* sono le denominazioni maggiormente in uso nella lingua italiana.

<sup>54</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda, di McSween, T.E., 2003. *The Value-Based Safety Process: Improving Your Safety Culture with Behavior-Based Safety*, John Wiley & Sons, NY.

<sup>55</sup> Sulzer-Azaroff, B. & Austin, J., 2000. *Does BBS work? Behavior-based safety and injury reduction: A survey of the evidence*. Professional Safety, 19-24.

<sup>56</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda, di Daniels, A.C., Daniels, J.E., 2006. *Performance Management, Changing Behavior That Drives Organizational Effectiveness*. PMP.

<sup>57</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda, di Ferster, C.B., Skinner, B.F., 1957. *Schedules of Reinforcement*. New York: Appleton-Century-Crofts.

<sup>58</sup> Cooper, M.D., 2009. *Behavioral Safety Interventions. A review of process design factors*. Professional Safety, 47(2), 36-45.

<sup>59</sup> Cooper, M.D., 1998. *Improving safety culture: A practical guide*. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons.

Cooper, M.D., 2000. *Towards a model of safety culture*. *Safety Science*, 32, 111-136.

<sup>60</sup> J. J. Parrino, 1991. *From Panic to Power: the positive use of stress*. Performance Management Publications, Tucker, GA.

<sup>61</sup> Orlandi, P., 2010. Behavior-Based Safety: l'integrazione possibile tra la normativa e le leggi scientifiche del comportamento. Congresso AARBA di B-BS in Ambiente Lavoro Convention, Modena.

<sup>62</sup> Lindsley, O.R., 1997. *Precise instructional design: Guidelines from Precision Teaching*. In C. R. Dills & A. J. Romiszowski (Eds.), *Instructional development paradigms* (pp. 537-54). Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.

<sup>63</sup> Binder, C.V., & Watkins, C.L., 1990. *Precision teaching and direct instruction: Measurably superior instructional technology in schools*. *Performance Improvement Quarterly*, 3, 4, 74-96.

<sup>64</sup> Bucklin, B. R., Dickinson, A.M., and Brethower, D.M., 2000. *A comparison of the effects of fluency training and accuracy training on application and retention*. *Performance Improvement Quarterly*, 13, 3, 140-63.

<sup>65</sup> Binder, C.V., 1996. *Behavioral fluency: Evolution of a new paradigm*. *The Behavior Analyst*, 2, 163-97.



## ALLEGATI

### *Lavoro sicuro: la cultura che non c'è*

Enrico De Rosa, *Docente di ingegneria della sicurezza, Università «Federico II» di Napoli* (\*)

In qualità di docente di ingegneria della sicurezza nel *Master* di ingegneria forense dell'Ateneo Federico II di Napoli, di responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) dello stesso Ateneo e di consulente, di ufficio o di parte, nella ricostruzione di incidenti sul lavoro, ho potuto constatare che la sicurezza sul lavoro, malgrado una crescente attenzione sia da parte del Legislatore e sia da parte della Magistratura, è ancora una emergenza nazionale dovuta alla mancanza di una adeguata cultura in questo campo.

Sono rilevabili, infatti, diversi decreti in tempi relativamente brevi (D.Lgs. n. 626 del settembre 1994, D.Lgs. n. 195 in vigore dal febbraio 2006, legge delega n. 123 dell'agosto 2007, D.Lgs. n. 81 in vigore dal 15 maggio 2008, D.Lgs. n. 106 dell'agosto 2009, D.P.R. n. 177 del settembre 2011) aventi, come obiettivo principale, l'istituzione e la individuazione dei contenuti – via via più stringenti – del documento della valutazione dei rischi (DVR), compito indelegabile del datore di lavoro. Tale documento rappresenta uno strumento importante che permette, molto spesso, la individuazione, in caso di incidente, delle cause e del relativo responsabile.

La Magistratura riserva, a tale argomento, un elevato livello di attenzione, come risulta dai vari processi in atto presso le varie procure della Repubblica con rinvii a giudizio, in alcuni casi, dei datori di lavoro per omicidio volontario. D'altro canto basta leggere la seguente espressione della Cassazione del 30 Ottobre 2009: «Il non sapere di chi ha l'ob-

---

(\*) Il professor De Rosa, originariamente previsto tra i relatori del convegno, all'ultimo momento è stato impossibilitato a partecipare. Egli ha comunque inviato il testo del suo intervento, che viene quindi pubblicato in allegato.

bligo di sapere in funzione dell'adeguato provvedere, è fattore costitutivo della colpa del datore di lavoro».

Lo stillicidio degli incidenti, spesso con conseguenze drammatiche, ha, però, mostrato all'opinione pubblica che la sicurezza sul lavoro non è solo un problema di norme più o meno efficaci o di un'attenzione più o meno spinta da parte della Magistratura, ma è un fatto di cultura. Il datore di lavoro non deve considerare il rispetto delle norme un adempimento puramente burocratico. Il lavoratore non deve considerare il rispetto delle norme un fastidio, ma un dovere verso se stesso ed i propri cari.

Se è relativamente facile approvare una buona legge, è estremamente difficile costruire una adeguata cultura della sicurezza. Raggiungere le condizioni migliori possibili di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro non è obiettivo che può ottenersi soltanto con validi esperti e risorse adeguate. L'avanzamento della cultura della sicurezza è un lungo processo che evolve sotto la spinta di molteplici fattori: tecnici, organizzativi, gestionali, sanitari, informativi, relazionali. Ogni aspetto va modificato e migliorato con continuità, eliminando le carenze che emergono dalle valutazioni dei rischi. È pur vero che con il D.Lgs. 81/2008 è stata data notevole rilevanza all'attività di informazione, formazione ed addestramento, ritenendoli elementi fondamentali per l'attiva partecipazione di ciascun lavoratore ai processi decisionali riguardanti la sicurezza, ma affinché la cultura della sicurezza diventi un «abito mentale», è necessaria una sua assimilazione graduale e sistematica a partire dall'età scolastica.

A tale proposito, volendo rimanere nell'ambito delle Università, sembra opportuno ricordare che è stato emanato, nell'agosto dell'anno 1998, l'apposito decreto interministeriale n. 363 contenente norme per le sue particolari esigenze. Tale decreto si soffermava, principalmente, su due argomenti: l'individuazione del datore di lavoro e la figura del responsabile dell'attività di didattica o di ricerca in laboratorio.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha istituito, con decreto dirigenziale del 5 agosto 2008, una commissione con il compito di predisporre, entro tre mesi, una proposta di articolato al fine della emanazione del decreto interministeriale, così come previsto dall'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 81, di adeguamento del D.M. 363/1998 al D.Lgs. 81/2008.

La Commissione, di cui sono stato uno dei componenti come coor-



dinatore di un gruppo di lavoro presso la CRUI, ha approvato, con voto unanime, la proposta di articolato inviandola al Ministero in data 4 novembre 2008.

Dai contenuti essenziali della suddetta proposta di articolato, si evidenzia come la filosofia che la sostiene si ancori a due principi base: da un lato la volontà di dare il massimo riconoscimento possibile all'autonomia delle singole istituzioni universitarie; dall'altro la necessità di dare comunque una certa omogeneità alla gestione della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori in tutte le sedi.

Alla Commissione è sembrato estremamente importante ed utile, ai fini della ottimizzazione della tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro, proporre la redazione di un apposito Regolamento nel quale, tra l'altro, si dovranno:

- precisare i criteri di individuazione delle figure dei dirigenti, dei preposti e dei responsabili delle attività e loro attribuzioni e funzioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

- individuare nel committente dei lavori affidati in appalto o a lavoratori autonomi, il soggetto cui spetta dare adempimento a quanto previsto dall'articolo 26 del D.Lgs. 81/2008 con l'elaborazione del DUVRI e l'attuazione delle conseguenti misure di tutela.

- prevedere un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure di tutela imposte.

La Commissione ha infine proposto che le Facoltà provvedano all'immissione nei piani di studi di crediti formativi relativi alla sicurezza e salute sul lavoro adeguati alla tipologia degli studi stessi.

Al momento, però, non si ha alcuna informazione riguardante l'emanazione del citato decreto interministeriale che, certamente, potrebbe contribuire ad incrementare il livello della cultura della sicurezza!

STAMPA:  
Tipografia Print Company S.r.l.  
Via T. Edison, 20 - Monterotondo Scalo (RM)  
[www.printcompany.it](http://www.printcompany.it)





## Convegni e seminari pubblicati dal Senato

2. Il federalismo nella democrazia italiana. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni al titolo V della parte II della Costituzione. Roma, 2002
3. Le regole del gioco. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse. Roma, 2004
4. Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio Seminario di studi, Roma 3 marzo 2005, ottobre 2005
5. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva su aspetti finanziari, monetari e creditizi connessi all'allargamento dell'Unione Europea, gennaio 2006
6. Fra tradizione e futuro: il lungo cammino delle donne. Atti del convegno, Roma 16 gennaio 2006, marzo 2006.
7. L'Italia a misura di bambini e adolescenti. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo Giustiniani 20 novembre 2006, febbraio 2007.
8. Le dichiarazioni anticipate di volontà sui trattamenti sanitari. Palazzo della Minerva 29 e 30 marzo 2007, settembre 2007
9. Giornata di lavoro sui rifiuti speciali. Palazzo della Minerva 9 luglio 2007, aprile 2008
10. Esercizio della libera professione intramuraria. Atti del convegno di presentazione dell'indagine conoscitiva. Sala Zuccari 12 marzo 2008, aprile 2008
11. Commemorazione di Pietro Scoppola. Sala Zuccari, 17 gennaio 2008, aprile 2008
12. Verso un Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo della Minerva, 25 giugno 2007, aprile 2008
13. Adozione, affidamento, accoglienza dei minori in strutture, soggiorni solidaristici e cooperazione internazionale. Proposte a confronto. Palazzo San Macuto, 16 luglio e 8 ottobre 2007, aprile 2008
14. La violenza sulle bambine e sui bambini. Palazzo della Minerva, 29 ottobre 2007, aprile 2008
15. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Palazzo del Quirinale, 20 novembre 2007, aprile 2008
16. Bambini e adolescenti nella carta stampata. Palazzo San Macuto, 3 dicembre 2007, aprile 2008
17. Bambini, adolescenti e valore del libro. Palazzo San Macuto, 29 gennaio 2008, aprile 2008
18. Il linguaggio della Costituzione. Palazzo della Minerva, 16 giugno 2008
19. Attuazione del procedimento "taglia leggi". Problemi, proposte e prospettive. Palazzo San Macuto, 31 marzo, 2 e 21 aprile 2009, luglio 2009
20. Le Minoranze linguistiche in Italia a dieci anni dalla legge n. 482 del 1999. Palazzo della Minerva 22 febbraio 2010, maggio 2010
21. Giustizia! In nome della legge e del popolo. Sala Zuccari 28 e 29 luglio 2011, gennaio 2013