

Infortuni in calo. Merito della legge o effetto della crisi?

La (triste) retorica della sicurezza sul lavoro

Il prossimo anno celebreremo i 20 anni dall'entrata in vigore del D.Lgs 626/94. Dopo innumerevoli norme applicative, un'ulteriore riforma introdotta con il D.Lgs 81/08 e una valanga di decreti attuativi è il momento di fermarsi e fare il punto della situazione. Lasciamo giudicare ai lettori se ne vale la pena ma questa analisi offre riscontri a dir poco sconcertanti.

Nel 1994, all'epoca della pubblicazione del D.Lgs 626/94, le statistiche nazionali contavano ogni anno circa 1.200.000 infortuni. La corposa normativa esistente di igiene e sicurezza sul lavoro (SSL) era ampiamente disattesa e ci si propose come obiettivo quello di far applicare le norme per ridurre gli infortuni.

Lo strumento messo a disposizione per perseguire questo obiettivo fu il D.Lgs 626/94, impostando anche una fase di osservazione e controlli. La novità del 626 rispetto alla normativa preesistente consisteva in una "rivoluzione" gestionale che doveva segnare il definitivo superamento dell'approccio prescrittivo. Le prime verifiche sullo stato di attuazione della normativa di SSL mostravano non solo difficoltà gestionali delle aziende, ma anche resistenze nel cambiare approccio, nonché carenze organizzative, carenze di controlli e una insufficiente applicazione delle norme vigenti. Da quel momento in poi la SSL è entrata di diritto nei grandi temi di attualità e discussione politica, dal 1994 in poi si è messo in moto un salto culturale che ha segnato un innalzamento della domanda di salute e sicurezza. I risultati di tutto questo si sono iniziati a vedere dopo qualche anno e gli indici infortunistici hanno iniziato lentamente a scendere.

Nella situazione attuale ci si potrebbe fermare al dato dei 900.000 infortuni per affermare che il fenomeno si è ridotto di almeno il 25% rispetto ad allora. In verità ci si rende facilmente conto come sia lo scenario produttivo ad essere cambiato. Oggi la crisi riduce le ore lavorate, le grandi opere languono e molte delle lavorazioni più pericolose negli ultimi anni sono state trasferite in altri lidi. Un esame degli indici di frequenza di questi 20 anni (dato che tiene conto delle ore lavorate) ci dice che la riduzione c'è stata, ma non in modo netto come emerge da una lettura superficiale dei dati. Forse per commentare i dati in maniera impietosa basterebbe dire che i nostri indici di frequenza sono tuttora quasi il doppio di quelli del Regno Unito.

Ma allora dov'è il problema? La prima fonte per cercare di capire dove si annidi è istituzionale. Si tratta della relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche» (Relatore sen. Oreste Tofani) approvata nella seduta del 15 gennaio 2013. Tra gli aspetti che sono sottolineati con forza ci sono quelli della legislazione concorrente e l'esigenza di semplificazione delle piccole e microimprese.

“Manca un adeguato coordinamento tra lo Stato e le varie Regioni, non riuscendo così ad assicurare un'effettiva unità di indirizzo politico in

Risorse

<http://www.lavoro.gov.it/>
<http://www.accredia.it>

Autore Articolo:

Stefano Massera

Esperto di salute e sicurezza
sul lavoro

questa materia. Questa situazione, che si lega alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, aumenta la confusione e rischia di produrre un'applicazione non uniforme della normativa tra le varie parti d'Italia, il che è assolutamente inaccettabile". Lo dice quindi chiaramente la relazione Tofani: la legislazione concorrente è uno dei problemi aperti per la SSL.

Quanto ai problemi delle piccole e microimprese nella stessa relazione si caldeggia una semplificazione degli obblighi burocratici e uno snellimento delle procedure. "Specialmente le piccole e medie imprese hanno spesso avanzato richieste di semplificazione di talune norme e adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ritenute eccessivamente gravose o addirittura inutilmente burocratiche. La Commissione auspica un adeguato accoglimento di tali istanze, in sé certamente condivisibili, dando anche attuazione alle norme di semplificazione già previste dalla legislazione vigente. E' però essenziale che nel contempo sia garantito il rispetto delle regole fondamentali poste a presidio della salute e dell'incolumità dei lavoratori e degli stessi datori di lavoro".

A leggere bene i dati, forse le conclusioni della suddetta commissione potrebbero essere integrate con qualche altro elemento. Iniziamo proprio con le piccole e microimprese.

C'è un dato che si ascolta sempre a mezza bocca tra gli addetti ai lavori ma che sarebbe ora di portare all'attenzione generale: oltre l'85% degli infortuni mortali in Italia si verificano in aziende che occupano fino a 9 dipendenti. I dati della tabella sono stati rilevati in uno studio a livello europeo e prendono in esame circa 3000 infortuni gravi e mortali verificatisi nel periodo 2010-2011.

Le dimensioni aziendali

<i>Numero addetti</i>	<i>Infortunio mortale n. (%)</i>	<i>Infortunio grave n. (%)</i>	<i>Totale n. (%)</i>
1-9	1108 (86,2)	586 (71,3)	1694 (80,4)
10-15	72 (5,6)	73 (8,9)	145 (6,9)
16-49	62 (4,8)	91 (11,1)	153 (7,3)
50-249	29 (2,4)	60 (7,3)	89 (4,2)
Oltre 250	14 (1,1)	12 (1,5)	26 (1,2)

Questo è un dato coerente con la frammentazione del tessuto produttivo italiano. I dati ISTAT del 2008 indicano che, alla data di rilevamento dei dati, le aziende dell'insieme fino a 50 dipendenti erano il 99% del totale italiano con un impiego di forza lavoro pari al 67% del totale. La sola classe "fino a 9 dipendenti" vedeva la presenza di oltre 4 milioni di imprese con un impiego di oltre 8 milioni di addetti.

Un cittadino non addetto ai lavori sarebbe portato a pensare che su tali classi dimensionali si siano concentrati in questi anni tutti gli sforzi per contrastare il fenomeno infortunistico. Ebbene, salvo iniziative locali e

isolate, in Italia ci siamo concentrati su tutte le altre aziende. Basti pensare che dopo 19 anni di proroghe e discussioni è ancora in dubbio il fatto che le microimprese debbano documentare la valutazione dei rischi, come fanno tutte le altre aziende, o autocertificarla, come gli è stato permesso di fare per tutti questi anni. Le microimprese sono oberate da adempimenti burocratici che solo le grandi possono sopportare, invece di semplificarci la vita in tutti questi anni gli si è bellamente permesso di non fare la valutazione dei rischi. Lo sa bene il legislatore dato che nel recente decreto 30/11/2012, dedicato proprio a questo aspetto, scrive che le microimprese “hanno effettuato la valutazione dei rischi avvalendosi della autocertificazione” e non scrivono “hanno documentato la valutazione”. Abbiamo, in definitiva, permesso al campione che genera in Italia l’86% degli infortuni mortali di aggirare l’adempimento fondamentale della SSL.

Avremmo dovuto offrirgli semplificazioni e aiuti e non scappatoie. Non lo abbiamo fatto, a mio avviso, perché la nostra è una nazione ingessata in blocchi sociali contrapposti incapaci di ragionare insieme e di trovare soluzioni utili alla collettività. Nel frattempo le grandi imprese possono vantare un fenomeno infortunistico perfettamente in linea con le nazioni più avanzate e quasi diecimila aziende certificate secondo lo schema OHSAS 18001, una norma volontaria che rappresenta l’eccellenza in termini di gestione della SSL.

E’ ormai un fatto assodato che l’incerta e disomogenea applicazione della legge incida sul fenomeno infortunistico perché costringe tanti professionisti e operatori a dedicare tempo prezioso nell’interpretazione delle norme.

Si è detto che il 626/94 ha segnato l’inizio di una rivoluzione gestionale per la SSL e il superamento delle logiche prescrittive. A guardar bene alcuni recenti provvedimenti ci si rende conto di come la strada da percorrere sia ancora molto lunga.

E’ l’esempio della formazione di lavoratori, dirigenti e preposti per la SSL, vicenda esemplare di un paese che non riesce a spiccare il balzo verso una legislazione moderna ed efficiente.

E’ utile analizzare il travagliato percorso di questa disciplina:

- nel 2008 viene pubblicato l’articolo 37 del D.Lgs 81/08 che prevedeva l’obbligo (la cui violazione è punita con ammende che arrivano a 5200 € e con 4 mesi di arresto) per le imprese di effettuare la formazione nei confronti di dirigenti, lavoratori e preposti applicando atti di indirizzo che sarebbero stati emanati nei successivi 12 mesi;
- il periodo dei 12 mesi previsti è stato superato, arrivando alla stipula degli accordi Stato – Regioni sulla formazione per la SSL in data dicembre 2011, cioè con due anni e mezzo di ritardi rispetto al termine previsto. Nel frattempo le imprese si sono arrangiate benissimo, ma hanno sofferto l’incertezza del riferimento normativo necessario;
- l’atto di novembre del 2011 non è stato però sufficiente a chiarire tutti gli aspetti in sospeso e così, nel luglio 2012, sono state necessarie 23 pagine di linee guida ministeriali per l’interpretazione dell’accordo attuativo dell’articolo 37;

- nel marzo 2013 sono stati, infine, pubblicati con decreto i requisiti dei formatori per la SSL, con un provvedimento articolato e di complessa applicazione;
- questo iter di ben 4 anni non è ancora definitivo e, a proposito di legislazione concorrente, deve essere ora completato dal recepimento degli accordi da parte delle singole Regioni che stanno facendo emergere la disomogeneità sul territorio, visto che ogni Ente Locale sta interpretando tali accordi in modo più o meno restrittivo;
- a completamento del quadro va detto che tali accordi hanno previsto il coinvolgimento obbligatorio di organismi paritetici che, nella quasi totalità dei casi, non erano in grado di supportare le aziende in queste attività o, semplicemente, non esistevano. Per far fronte a questa criticità, ancora irrisolta, sono state necessarie numerose circolari, interpretazioni e indirizzi regionali.

Quanto al merito, ci sarebbe da parlare parecchio dato che si prescrive a tutti i dirigenti d'Italia di fare almeno 16 ore di formazione a prescindere dai livelli di rischio delle rispettive aziende. In un ufficio (il cui rischio vale secondo l'INAIL un tasso di premio pari al 5 per mille) come in un'azienda estrattiva (in cui lo stesso parametro vale almeno il 110 per mille).

Se non ci fossero tante tragedie umane di mezzo, ci sarebbe da sorridere nel prendere come esempio la Circolare della Regione Lombardia del 17 settembre 2012 - n. 7 sulle modalità di applicazione dell'Accordo e delle Linee Guida. Un atto dettagliato e circostanziato sulla formazione per la SSL, nel quale si può ritrovare la seguente frase: "Gli attestati [...] devono essere stampati su cartoncino tipo *Modigliani* bianco formato A4, grammatura 140/145 grammi". Alla faccia del superamento delle norme prescrittive.

Ebbene, per fare sicurezza e incidere sul fenomeno infortunistico non c'è bisogno di leggere cose del genere, ma pensare la normativa in un'ottica avanzata e gestionale, che è quella che siamo chiamati a mettere in campo nei prossimi venti anni. Quanto alla formazione per la SSL, basterebbe intenderla come un qualsiasi processo aziendale, prendendo come riferimento la norma ISO 10015 e inserendola in una legge. Il Datore di Lavoro sarebbe tenuto a valutare le esigenze formative, progettare la didattica scegliendo il metodo didattico, gli eventuali partner e il modo di verificare i risultati. In un'ottica gestionale dovrebbe invece essere libero di scegliere le caratteristiche del docente, il modo di fare la formazione e di verificarne la corretta applicazione e aggiornamento. Gli organi di controllo, al tempo stesso, dovranno uscire dall'ottica di una verifica formale dell'adempimento ed entrare nel merito delle conoscenze acquisite dai lavoratori.

I due esempi di queste righe servano da riflessione a chi legge: è il momento di fare il punto e decidere quale strada si vuole percorrere nei prossimi 20 anni per ridurre il fenomeno infortunistico. L'ottica che serve è quella della gestione, non quella della forma e delle burocrazie, bensì quella delle competenze e della sostanza. Quando venne pubblicato il 626/94 si trattava di una materia nuova, ora questi anni di lavoro e dedizione hanno generato una mole di professionisti specializzati e

competenti sulla SSL. E' il momento di accettare la sfida e puntare a superare l'ottica del muro contro muro delle parti sociali che non comunicano, che non procedono unidirezionalmente verso l'obiettivo dell'abbattimento degli infortuni e delle malattie professionali.

È ora di ripartire tutti insieme – dalle parti datoriali, ai sindacati fino ai lavoratori, gli organi di controllo e tutti i vari anelli della catena, senza letture politiche ma critiche dello scenario – verso lo stesso obiettivo della riduzione di questo inaccettabile fenomeno.

Stefano Massera