Dieci anni di Sicurezza e Salute nei luoghi di lavoro

A fronte di un sostanziale cambiamento nella cultura della prevenzione, l'applicazione del Decreto Legislativo 626/1994 non si è concretizzata in un'altrettanto sensibile riduzione nel numero degli infortuni e delle malattie professionali. Motivazioni e prospettive per il futuro.

Il 1° gennaio 1997 entravano definitivamente in vigore, anche per le piccole e medie imprese, tutti i requisiti del Decreto Legislativo 626/1994 sul "Miglioramento della Sicurezza e della Salute nei luoghi di Lavoro". Dopo una gestazione pluriennale, il testo costituiva un netto ravvicinamento alla legislazione europea in materia, recependo una decina di Direttive Comunitarie emanate tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. A circa dieci anni di distanza ed all'approssimarsi dell'introduzione di un nuovo Testo Unico, più volte annunciata negli anni ma non ancora portata ad effettivo compimento, esistono le condizioni per un bilancio complessivo sull'attuazione e conseguentemente sull'efficacia del provvedimento: il presente articolo intende focalizzarsi sull'aspetto tecnico di tale bilancio, iniziando con l'analisi dei principali elementi innovativi introdotti del testo originale e dalle successive integrazioni, per finire con lo scenario più plausibile di evoluzione normativa.

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Rispetto ai Decreti nazionali emanati negli anni '50 su esplicito invito del legislatore costituzionale (DPR 547/1955 e DPR 303/1956), la principale novità a livello metodologico introdotta dal testo di legge ruotava intorno al concetto di *Valutazione del Rischio*, che pur essendo un processo noto e largamente applicato in molti ambiti dell'ingegneria trovava mediamente impreparati i professionisti del settore. Infatti, l'approccio fondamentalmente prescrittivo della precedente legislazione non lasciava spazio a valutazioni basate su quella che a prima vista poteva apparire come una sorta di *deregulation* normativa; in realtà, sono varietà e complessità di tutti i possibili processi produttivi a rendere la presunzione di normare a priori qualunque situazione lavorativa utopica se non addirittura velleitaria. L'approccio metodologico alla Valutazione deve essere intrinsecamente variabile in funzione della specifica tipologia dei rischi presenti e di altri parametri quali la complessità aziendale e bene ha fatto il legislatore a non indicarne un'unica modalità di esecuzione. Tale approccio ha implicazioni ben più profonde di quanto percepibile ad una prima lettura: tra queste, il principio che l'assenza di specifiche disposizioni legislative o normative attinenti la prevenzione non è più giustificabile se sono comunque disponibili informazioni sui rischi connessi ad un determinato agente. Esemplare il caso dell'amianto: la sentenza di primo grado del famoso processo assolve vertici di Montedison e Enichem, perché *"prima del '73 non esistevano precise norme di tutela dei lavoratori e dell'ambiente"* (sentenza ribaltata nei successivi gradi di giudizio), mentre già nel 1935 si trova una relazione di causa ed effetto tra esposizione all'amianto e mesotelioma, confermata nel 1955 da una successiva indagine sistematica in Inghilterra. Un assunto difensivo di tale natura non è più sostenibile dopo l'avvento del D. Lgs. 626/1994. Infatti, all'Articolo 3, "Misure generali di tutela", il Decreto specifica tra le misure generali per la protezione della Salute e per la Sicurezza dei lavoratori la "eliminazione dei rischi in relazione alle *conoscenze acquisite in base al progresso tecnico* e, ove ciò non è possibile, loro riduzione al minimo". Non è quindi più espressamente richiesta l'esistenza di specifiche normative se la sussistenza di un fattore di rischio è *comunque nota*.

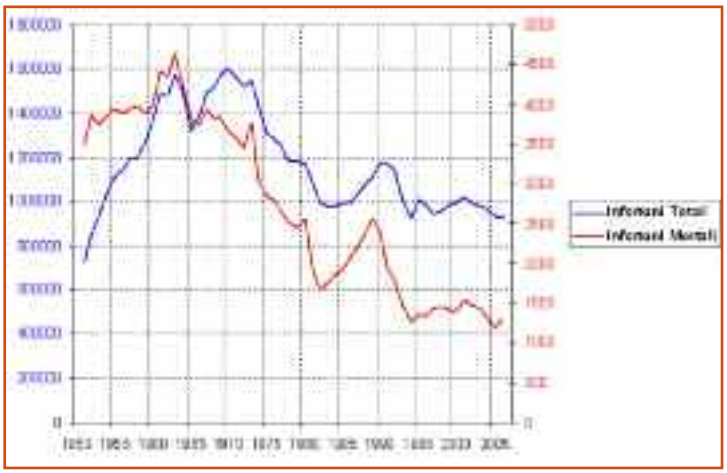

Figura 1 - Andamento degli Infortuni sul Lavoro dal 1951 al 2007 (INAIL).

LA RIDUZIONE DEGLI INFORTUNI

Tutte le considerazioni in materia vanno se possibile raffrontate a dati oggettivi: per questo in Figura 1 è rappresentato l'andamento complessivo del fenomeno infortunistico dal 1951 ad oggi (ultimi dati consolidati relativi al 2006 e proiezione di quelli per il 2007). Si vede chiaramente come il grosso della riduzione si sia verificato negli anni antecedenti all'introduzione del Decreto, mentre negli ultimi dieci anni il quadro infortunistico mostra in generale un moderato andamento decrescente, mentre altalenante è l'andamento dei casi mortali che nel 2006 si attestano a 1318 denunce. Quasi il 60% dei decessi avviene nel comparto "Edilizia e Genio Civile", ma

il più rischioso rimane il comparto "Preparazione del Cantiere Edile". Le cadute dall'alto che comportano assai spesso la frattura del cranio rappresentano sempre la principale causa di morte; inoltre, ci si infortuna di più nel Nord del Paese, ma si muore di più nel Mezzogiorno con il 29,6% dei casi mortali, contro il 28,6% del Nord Ovest, il 22,6% del Nord Est e il 19,2% del Centro[1]. Anche tali dati vanno analizzati con le dovute cautele, non essendo irrilevante "il fatto che gli infortuni si verifichino, soprattutto, nelle regioni settentrionali del Paese. Questa configurazione, apparentemente legata alla concentrazione dei posti di lavoro, suggerisce, invece, una ipotesi, basata sulla relazione esistente tra condizioni di lavoro regolare ed emersione del fenomeno infortunistico. In altri termini ciò significa che, laddove maggiori sono i fenomeni di illegalità, più alto è il numero di soggetti in condizioni di criticità e minori sono le loro possibilità di scelta, è verosimile supporre anche l'esistenza di una significativa quota di evasione infortunistica"[2].

In merito al confronto con gli altri Stati europei, EUROSTAT fa presente che esistono ancora grossi problemi di armonizzazione e completezza dei dati infortunistici, essendo questi ancora forniti dai vari Stati membri in forza non già di una Direttiva ma di un semplice "gentlemen's agreement". Le stesse statistiche risentono quindi pesantemente delle carenze legate ai criteri di rilevazione e alle procedure di dichiarazione per Stati membri quali Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia. In questi Paesi, che non dispongono di un sistema assicurativo specifico per gli infortuni sul lavoro, "in pratica, solo una parte viene effettivamente dichiarata e tali sistemi fanno registrare un livello di dichiarazione medio di soltanto il 30%-50% per l'insieme di tutti i settori di attività economica"[3]. EUROSTAT quindi invita a non raffrontare i dati dei vari Paesi in termini assoluti, ma esclusivamente mediante i "tassi di incidenza standardizzati", elaborati con specifiche metodologie statistiche di standardizzazione. Per tali tassi di incidenza, l'Italia si trova in posizione favorevole rispetto alla media europea anche per il 2004 (ultimo anno disponibile), al di sotto di Paesi assimilabili al nostro come Spagna, Francia e Germania, come schematizzato in Figura 2.

Per i casi mortali, rappresentati in Figura 3, l'Italia, con un indice nazionale di 2,5 decessi per 100.000 occupati, è in linea con il dato rilevato per i 15 Stati membri ed al di sotto di quello registrato nell'Eurozona (2,8), che comprende Paesi più omogenei al nostro per sistemi assicurativi ed omogeneità dei dati. Ma a ridimensionare un quadro che potrebbe sembrare relativamente positivo concorre una recente ricerca dell'Eurispes che ha confrontato le cifre dei morti per infortuni sul lavoro con quelle dei caduti nell'ultima Guerra del Golfo: "Dall'aprile del 2003 (anno di inizio della 2ª Guerra del Golfo) all'aprile 2007 i militari della coalizione che hanno perso la vita durante le operazioni belliche sono stati 3.520. I morti sul lavoro in Italia dal 2003 all'ottobre del 2006 sono stati 5.252"[4].

Rimane quindi il fatto che dopo l'introduzione del Decreto una consistente riduzione nel numero degli infortuni e delle malattie professionali avrebbe potuto essere considerata più che plausibile. Comprendere allora quali siano le ragioni che hanno impedito a tale riduzione di attuarsi nel decennio appena trascorso non è facile, dato che successi o insuccessi non derivano da un'unica causa e molti fattori esterni all'impianto legislativo ne hanno reso meno efficace l'applicazione (quali ad esempio una certa impreparazione culturale, il livello di competenza delle figure deputate alla applicazione nelle aziende e così via). Per meglio individuare tali cause è utile analizzare la diversa profondità raggiunta dalle aziende nell'applicazione degli adempimenti previsti dal Decreto.

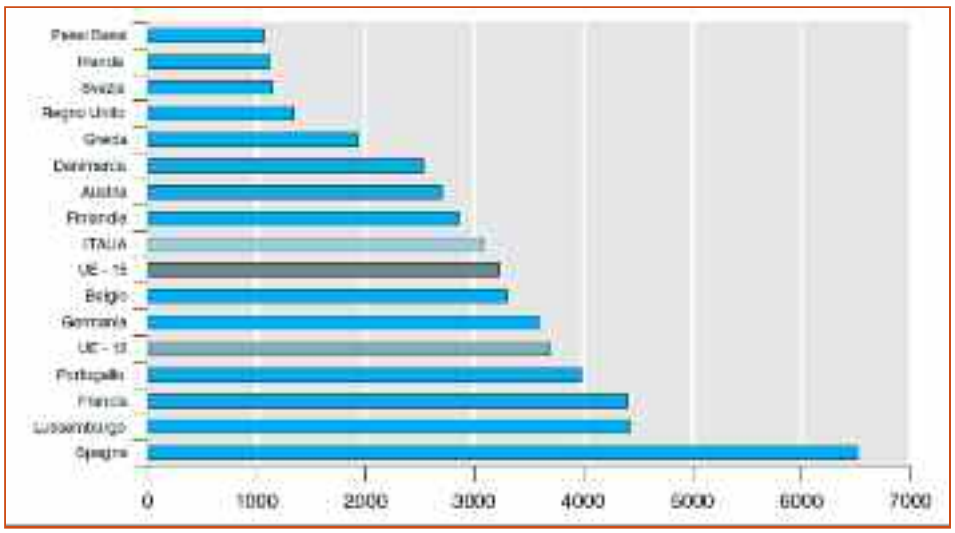

Figura 2 - Tassi di Incidenza per gli Infortuni Totali nei Paesi UE (EUROSTAT).

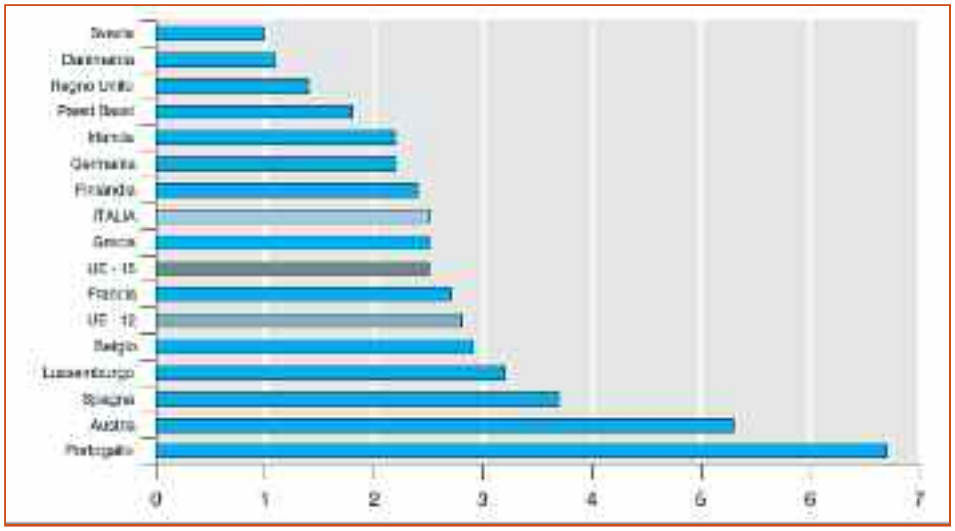

Figura 3 - Tassi di Incidenza per gli Infortuni Mortali nei Paesi UE (EUROSTAT).

IL GRADO DI APPLICAZIONE

Un'analisi puntuale del grado di applicazione del Decreto è quella realizzata dalla Regione Piemonte nell'anno 2000, che viene riassunta nei punti che seguono.

(1) Dati INAIL.
(2) Rapporto CENSIS 2000.
(3) "Statistiche europee degli infortuni sul lavoro - Metodologia" (EUROSTAT).
(4) "Indagine infortuni sul lavoro - Maggio 2007" (Eurispes)

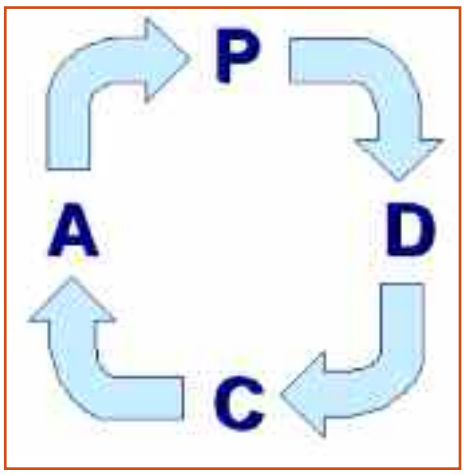

Figura 4 - Il Ciclo di Deming (Plan, Do, Check, Act).

a) La totalità del campione di ditte intervistate avevano rigorosamente ottemperato agli *obblighi sanzionati penalmente* di istituzione di tutte le figure chiave previste (Responsabile ed Addetti Servizio di Prevenzione e Protezione, Medico Competente, incaricati per la Prevenzione Incendi ed il Primo Soccorso, Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza), nonché alla redazione del Documento di Valutazione dei Rischi. Decisamente carente invece è l'organizzazione del Sistema di Prevenzione, mancando molto spesso la formalizzazione dell'assetto organizzativo della funzione prevenzione, cioè il *"chi fa che cosa"*, i tempi e gli strumenti a disposizione dei servizi di prevenzione. Quasi mai esistente poi è un'attività di *verifica periodica* delle misure preventive e protettive che possa configurarsi come un modello di controllo analogo a quello schematizzato dal classico Ciclo di Deming di Figura 4. Infine, solo in un quarto delle aziende è stato attivato un sistema informativo aziendale dedicato alla funzione prevenzione.

b) Per la valutazione dei rischi aziendali si fa scarso uso di misure ambientali riferite ai rischi chimici, ricorrendo invece con elevata frequenza a stime di rischio dedotte da schede tossicologiche. Se è vero che la lettura di una scheda tossicologica può fornire validi strumenti protettivi per la tutela dagli eventi infortunistici, solo concrete misure ambientali (da raffrontare ai *Threshold Level Value* o TLV, "Valori Limite di Soglia") di esposizione al rischio o di indicatori biologici di dose o di effetto permettono, attraverso l'azione di monitoraggio sistematica, la tutela dal rischio di malattie professionali. Recenti direttive europee, in corso di recepimento a livello nazionale, definiscono nuovi TLV ambientali per oltre 60 sostanze chimiche imponendo per il prossimo futuro la necessità di misurare puntualmente la concentrazione di tali sostante negli ambienti di lavoro.

c) Nella quasi totalità delle aziende intervistate risultava fornita ai lavoratori l'informazione sia sui rischi dell'impresa in generale che sulle misure di prevenzione adottate. Il considerevole sforzo informativo avrebbe dovuto avere un positivo riscontro nella riduzione degli infortuni, dato che almeno una parte di questi avvengono anche per una mancata conoscenza della situazione di rischio da parte del lavoratore. Questo mancato riscontro può essere dovuto al fatto che a fronte della numerosità degli strumenti adottati per l'informazione è il linguaggio informativo ad essere carente; non a caso la formazione degli RSPP prevede oggi obbligatoriamente moduli sugli elementi di comunicazione e progettazione didattica.

d) Anche l'impegno aziendale per la formazione dei nuovi assunti è stato molto intenso, ma ancora una volta ciò non corrisponde ad una significativa riduzione di infortuni tra giovani lavoratori ed apprendisti. È plausibile che tale formazione sia quindi stata orientata più all'attività lavorativa in sé che alla sicurezza, rimanendo carente la parte che dovrebbe rendere un lavoratore capace di organizzare la propria incolumità utilizzando al meglio i macchinari, le attrezzature, i dispositivi di protezione individuale e le procedure approvate.

LA COMPETENZA DEI RESPONSABILI DEL SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE

Si deve evidenziare che la competenza specifica per Responsabili ed Addetti del Servizio Prevenzione e Protezione, demandata dal Decreto a disposizioni legislative successive, viene definita in anni recenti dal D. Lgs. 195/2003, che infatti trova specifica attuazione con l'Accordo della Conferenza Stato Regioni solo il 26 gennaio 2006. È facilmente immaginabile la portata di tale ritardo formativo, tanto più se si tiene presente che ancora oggi per la stragrande maggioranza delle aziende italiane, che come è noto sono di dimensioni oltremodo ridotte in quanto a numero di dipendenti, il ruolo può essere assunto direttamente dal Datore di Lavoro previa frequenza ad un corso della durata di sole sedici ore, indipendentemente dal settore di attività dell'azienda e senza alcun obbligo di aggiornamento. Tale situazione è riassunta in Tabella 1, dove è riportato per confronto il numero di ore attualmente richiesto per l'abilitazione ed il successivo aggiornamento degli RSPP per alcuni settori produttivi.

Anche dall'osservatorio privilegiato rappresentato dalla Direzione dei Corsi erogati da parte dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano (soggetto abilitato al pari degli altri Ordini Professionali alla erogazione della formazione ai propri iscritti), il ritardo formativo appare evidente in tutta la sua attuale drammaticità. Infatti, sia nel corso di colloqui informali che dei più formali esami finali, molte sono state le lacune che è stato possibile riscontrare e su cui l'attività formativa è stata più volte specificamente tarata. Non appare a questo punto fuori luogo l'ascrivere almeno parte del mancato miglioramento a deficit formativi delle persone, interne o esterne all'organizzazione, cui è affidato l'incarico di RSPP.

LE CARENZE DI NATURA SISTEMISTICA

Vi è poi un'altra concausa del mancato miglioramento, individuabile nel fatto che, come in parte evidenziato al

Settore	Servizi	Commercio	Agricoltura	Meccanica	Costruzioni	Chimica	Datore di Lavoro
Abilitazione (iniziale)	64	76	88	100	112	120	16
Aggiornamento (ogni 5 anni)	40	40	40	60	60	60	–

Tabella 1 - Ore di Formazione richieste per gli RSPP di alcuni Settori e per il Datore di Lavoro.

punto a) dell'analisi curata dalla Regione Piemonte, il modello di Sistema di Gestione per la Sicurezza implicitamente delineato dal Decreto Legislativo 626/1994 non può considerarsi completo. Per un'agevole individuazione delle carenze in esso riscontrabili conviene quindi confrontarlo per sommi capi con quanto specificato dalla Norma Internazionale OHSAS 18001:2007, *"Guide to Occupational health and safety management systems - Requirements"*.

Politica per la Sicurezza: Al di là delle prescritte responsabilità per il Datore di Lavoro, non è richiesta la definizione di una Politica per la Salute e la Sicurezza che delinei obiettivi ed indirizzi generali in materia di prevenzione: tali indirizzi si riassumono nel rispetto della normativa e nel concetto generale di miglioramento.

Obiettivi e Programmi Gestionali: Non è richiesto dal Decreto che gli obiettivi debbano essere misurabili e che vengano assegnate le responsabilità per la conduzione dei programmi di miglioramento.

Struttura e Responsabilità: I compiti dei principali soggetti coinvolti (Datori di Lavoro, Dirigenti, Preposti, RSPP e così via) sono definiti, ma la formalizzazione della struttura aziendale non è richiesta; devono essere notificati ai lavoratori i nominativi di alcune figure (RSPP, RLS, Medico competente) ma non in forma sistematica come potrebbe ad esempio avvenire con la diffusione di un organigramma. Il "Rappresentante della Direzione" è solitamente (ma non sempre) identificabile con il RSPP.

Addestramento, Consapevolezza e Competenza: Si parla diffusamente di informazione e formazione dei lavoratori (quest'ultima con obbligo di registrazione) e di altri soggetti, mentre rimane indirettamente affrontato il problema delle competenze. Il Decreto non distingue tra addestramento ("saper fare") e formazione ("saper essere") e manca il concetto di consapevolezza, sviluppabile con un'adeguata sensibilizzazione, che si riflette su comportamento ed attitudine.

Infortuni, Incidenti, Non Conformità, Azioni Correttive e Preventive: Solo la parte relativa ad infortuni e malattie professionali è esplicitamente normata; azioni correttive e preventive sono implicitamente richiamate da attività quale l'analisi degli incidenti, ma la loro gestione non è formalizzata.

Verifiche Ispettive (Audit): Si tratta dell'unica attività completamente assente nel decreto in oggetto. Manca cioè un "processo sistematico, indipendente e documentato" per ottenere e valutare registrazioni, fatti o altre informazioni verificabili inerenti all'insieme di politiche, procedure o requisiti per la Salute e la Sicurezza. Si tratta di un processo fondamentale per evitare di relegare le azioni intraprese ad attività "una tantum", pilotando quindi il reale miglioramento delle prestazioni.

LE ANTICIPAZIONI DEL "TESTO UNICO" E IL FUTURO DELLA NORMATIVA

Le considerazioni appena esposte consentono di comprendere il senso dei nuovi scenari normativi anticipati dalla bozza di "Testo Unico" previsto dalla Legge 123/2007 ed attualmente in discussione. Si ricorda a tal proposito che la legge in questione estende l'applicazione del D. Lgs. 231/2001 sulla responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato all'ambito della Salute e della Sicurezza (per inciso, si ritiene che tale estensione finirà per inglobare in prospettiva anche i reati inerenti all'Ambiente; in pratica, tale approccio introduce in una certa misura un principio analogo alla perseguibilità penale delle persone giuridiche, non prevista come tale dal nostro ordinamento). Fondamentale appare essere il ruolo affidato al Sistema di Gestione per la Salute e la Sicurezza, che deve essere allineato ai modelli specificati dalla già citata Norma OHSAS 18001 del 2007 e dalle Linee Guida UNI INAIL del 2001 (queste ultime concettualmente più "deboli" perché la loro applicazione non è per definizione suscettibile di certificazione), cosa che dovrebbe permettere in linea di principio di superare le limitazioni descritte nel precedente paragrafo. Tornando alla responsabilità amministrativa, è la presenza di un Sistema di gestione, la cui efficacia deve essere monitorata da un opportuno "Organismo di Vigilanza", che in presenza di un illecito può far ricadere la responsabilità sui vertici inadempienti e non sull'organizzazione in quanto tale, per la quale sono previste sanzioni particolarmente pesanti. Infine, il richiamo alle "norme di buona tecnica" dovrebbe finalmente consentire di svincolare le prescrizioni di dettaglio ed in particolare il loro aggiornamento dall'iter legislativo, affidandolo ai competenti comitati degli Enti di Normazione (UNI, CEI).

Fabio Pasello
Commissione Sicurezza e Igiene sul Lavoro

MOSTRE D'ARTE FIGURATIVA ATTIVE AL MOMENTO

a cura di Giuseppe Ranza

Mirò: la terra (Ferrara-Palazzo dei Diamanti - Dal 17 febbraio al 25 maggio - Tel 0532-244949/Fax 0532-203064 - diamanti@comune.fe.it - www.palazzodiamanti.it)
Se è vero che l'arte astratta rappresenta uno dei raggiungimenti più alti della mente umana, questa di Mirò è una mostra da non perdere.

Roma e i Barbari (Venezia-Palazzo Grassi - Dal 26 gennaio al 20 luglio - Tel 041-5231680/ 899.666.805 - www.palazzograssi.it)
Una storia che fa pensare per il parallelismo con la nostra situazione d'oggi. Una esposizione di oggetti rari e attraenti da oltre 100 Musei di tutto il mondo.

Guido Cagnacci. Protagonista del '600 tra Caravaggio e Reni (Forlì- Musei San Domenico - Dal 20 gennaio al 22 giugno - Tel 199.199.111 - www.guidocagnacci.com)
Amante del colore, inventore di abiti meravigliosi (oggi vivrebbe tra i grandi della moda), innamorato delle donne: adoratore della vita. Con qualcosa in più: il magistero della grande arte.

L'ultimo Tiziano e la sensualità della pittura (Venezia-Gallerie dell'Accademia - Dal 26 gennaio al 20 aprile - Tel 041-5200345 - www.gallerieaccademia.org)
Occasione ormai rarissima trovare in mostra i più famosi artisti di tutti i tempi. Tra questi Tiziano figura certamente. Le opere esposte, dipinte tutte in tarda età, ci svelano di quale tempra fosse il genio di questo Gigante nel campo della pittura.

Ottocento italiano (Roma-Scuderie del Quirinale - Dal 29 febbraio al 10 giugno - Tel 06-39967500 - www.scuderiequirinale.it)
Arricchimento culturale e godimento estetico: pittori e scultori (da Hayez e Canova fino a fine secolo) che ornano il tempo del nostro Risorgimento.

Francis Bacon (Milano-Palazzo Reale - Dal 5 marzo al 29 giugno - Viva Ticket 899-666-805 - www.vivaticket.it)
Illustra il senso recondito della nostra epoca e il suo disadattamento, insieme al proprio tormento interiore. E' l'ultimo dei grandi artisti del secolo scorso.

I Macchiaioli della Collezione Taragoni (Venezia-Palazzo Cavalli Franchetti - Dal 9 marzo al 27 luglio - Tel 0721-370956/ Fax 0721-377105 - www.arthemisia.it)
Occasione di gioioso godimento estetico, come ogni esposizione dedicata ai Macchiaioli e alla loro solare pittura. In mostra ben cinquanta opere dei più significativi autori del gruppo.

Pintoricchio (Bernardino di Betto, detto il) (Perugia- Galleria Nazionale dell'Umbria - Dal 2 febbraio al 29 giugno - Tel 199.199.111/ 199.151.123 - www.mostrapintoricchio.it)
Un narratore fantasioso, ricco di trovate pittoriche piene di fascino. Amato o avversato per tale sua disposizione, la mostra intende valorizzarne definitivamente la personalità.