

INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE: DAI PROGRAMMI DI ADEGUAMENTO AI PROGETTI DI INVESTIMENTO SULLA SICUREZZA IN AZIENDA, ALLA LUCE DELLA VERIFICA SUI PROGRAMMI FINANZIATI NEL 2002 IN TOSCANA

C. BRESCHI, S. D'AGLIANO, L. GAMBACCIANI, D. GILIONI, M. MAMELI, D. MARZANO, E. MASTROMINICO, E. NUCARO, F. PINI, S. TRAMUTO, L. VALORI.

INAIL – Direzione Regionale Toscana – Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione

RIASSUNTO

In ottemperanza al Capo V del D.Lgs. 38/2000 l'INAIL ha concesso alle piccole e medie imprese sostegni economici per l'adeguamento alle norme di salute e sicurezza, emanando in via sperimentale tre bandi nel 2002, 2004 e 2006.

Il D.Lgs. 81/2008 istituzionalizza questi incentivi, prevedendo tra l'altro il finanziamento di progetti di investimento in salute e sicurezza sul lavoro, con meccanismi semplici e accessibili.

Negli anni 2006-2008 sono state effettuate le verifiche sugli interventi realizzati con i finanziamenti del Bando INAIL 2002, così come previsto dall'art. 18 del Regolamento di attuazione del citato Decreto. In Toscana, delle 613 domande ammesse, 419 sono state oggetto di verifica tecnica da parte della CONTARP con sopralluoghi nei siti aziendali.

Partendo da un'analisi statistica dei dati, il lavoro descrive i punti di forza e di debolezza evidenziati nei sopralluoghi. Ciò anche al fine di individuare soluzioni migliorative tali da rendere fruibili questi finanziamenti anche alle micro imprese, così come previsto dal T.U. sulla sicurezza.

SUMMARY

In accordance to the Head V of the D.Lgs. 23/2000, INAIL granted economic aids to small and middle enterprises in order to conform with the health and safety regulations. Three announcements had been issued in the years 2002, 2004 and 2006.

D.Lgs. 81/2008 establishes these grants; therefore projects, aimed at improving the health and safety conditions at work, can be fund by using simple and accessible tools.

Technical checks of the projects financed after the INAIL 2002 announcement have been carried out by CONTAP in the years 2006-2008, according to the art. 18 of D.Lgs. 23/2000. In Tuscany 419 projects, out of 613 admitted applications, were verified by CONTARP with checks and working site surveys.

Starting from a data analysis, the work describes the strength and weakness points highlighted by checkings. The aim is also to provide useful suggestions in order to make these funding more accessible to the micro enterprises, as expected by D.Lgs. 81/2008.

1. PREMESSA

L'INAIL, consapevole del ruolo strategico della prevenzione in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro ha progettato e realizzato, in attuazione del Capo V del D.Lgs. 38/2000, un sistema sperimentale per promuovere la sicurezza nelle aziende con forme di finanziamento che tendono, da un lato, a sostenere l'innovazione organizzativa e tecnologica dei processi produttivi, dall'altro, a diffondere la cultura della prevenzione attraverso iniziative di informazione e formazione nei confronti dei soggetti coinvolti nel sistema di gestione della sicurezza. Con il D.Lgs. 81/2008, in una logica di incentivazione e promozione della prevenzione che vada oltre il mero adeguamento normativo, questi incentivi vengono istituzionalizzati, prevedendo tra l'altro il finanziamento, con meccanismi semplici e accessibili, di progetti di investimento in salute e sicurezza sul lavoro, volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale.

Gli incentivi di sostegno alle imprese (di seguito ISI) a fini prevenzionali di cui all'art. 23 lettera a) D.Lgs. 38/2000 prevedevano il finanziamento, sia in conto interessi sia in conto capitale, dei programmi di adeguamento alle normative vigenti in materia di sicurezza e di igiene del lavoro delle piccole e medie imprese (PMI) e dei settori agricolo ed artigianale, secondo cinque diversi assi di finanziamento:

- **Asse 1:** eliminazione di macchine prive di marcatura CE¹ e loro sostituzione con macchine marcate CE, comprese le macchine per il sollevamento e la movimentazione dei carichi e quelle escluse dal campo di applicazione del D.Lgs. 459/96, articolo 1, comma 5, lettera n);
- **Asse 2:** acquisto, installazione, ristrutturazione e/o modifica di impianti, apparecchi e dispositivi per:
 - l'incremento del livello di sicurezza contro gli infortuni;
 - la riduzione dell'esposizione dei lavoratori ad agenti chimici, fisici e biologici;
 - l'eliminazione o riduzione dell'impiego di sostanze pericolose dal ciclo produttivo;
- **Asse 3:** installazione di dispositivi di monitoraggio dello stato dell'ambiente di lavoro al fine di controllare l'esposizione dei lavoratori ad agenti chimici, fisici e biologici;
- **Asse 4:** ristrutturazione e/o modifica strutturale degli ambienti di lavoro;
- **Asse 5:** implementazione di sistemi di gestione aziendale della sicurezza (di seguito SGSL) secondo parametri conformi alla normativa internazionale.

Nell'ambito delle verifiche tecniche previste dall'art. 18 del Regolamento di attuazione del D.Lgs. 38/2000, la CONTARP Toscana, secondo le modalità indicate dalla D.C. Prevenzione e dalla Contarp Centrale, ha sottoposto a verifica 419 ditte, di cui 62 avevano chiesto ed ottenuto, oltre al finanziamento in conto interessi, anche il finanziamento in conto capitale. Considerato che ogni azienda poteva far richiesta di finanziamento su più assi, gli interventi complessivamente verificati sono stati 595.

In Figura 1 le aziende del campione sono state ripartite per numero di assi richiesti.

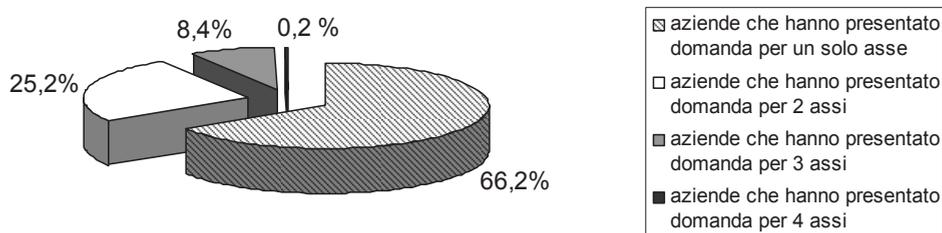


Figura 1: Aziende del campione ripartite per numero di assi richiesti.

2. ANALISI DEGLI INTERVENTI SOTTOPOSTI A VERIFICA TECNICA

In Figura 2 è riportata la distribuzione, per tipo di Gestione, delle aziende sottoposte a verifica, mentre in Figura 3 è riportata la loro distribuzione geografica.

Gli interventi sottoposti a verifica sono stati analizzati per asse di finanziamento e per Grande Gruppo di Tariffa (GG). Le aziende agricole prive di posizione assicurativa sono state inserite per analogia di attività nel GG 1. I risultati dell'analisi sono illustrati in Figura 4.

¹ Secondo quanto previsto dal D.Lgs 459/96 vigente alla data di redazione del Bando.

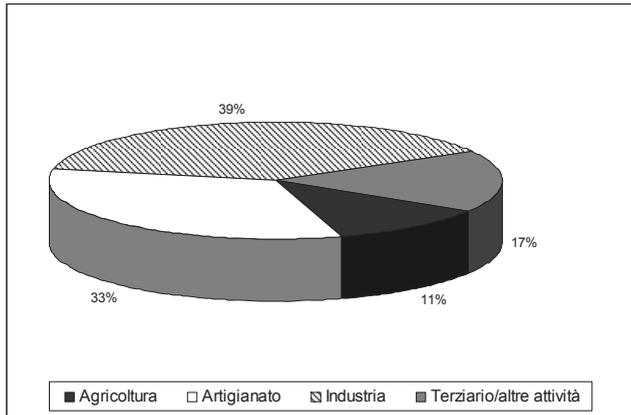


Figura 2: Distribuzione delle aziende ispezionate per tipo di Gestione.

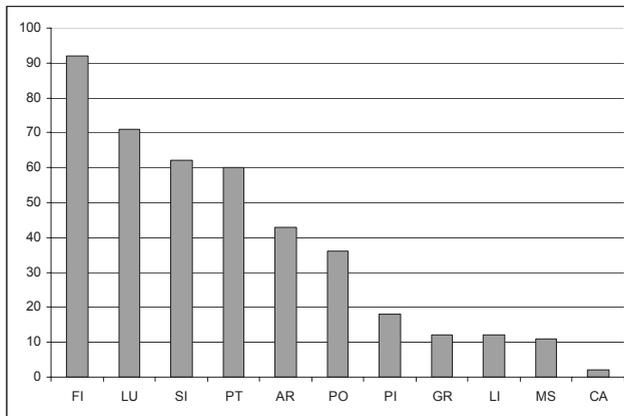
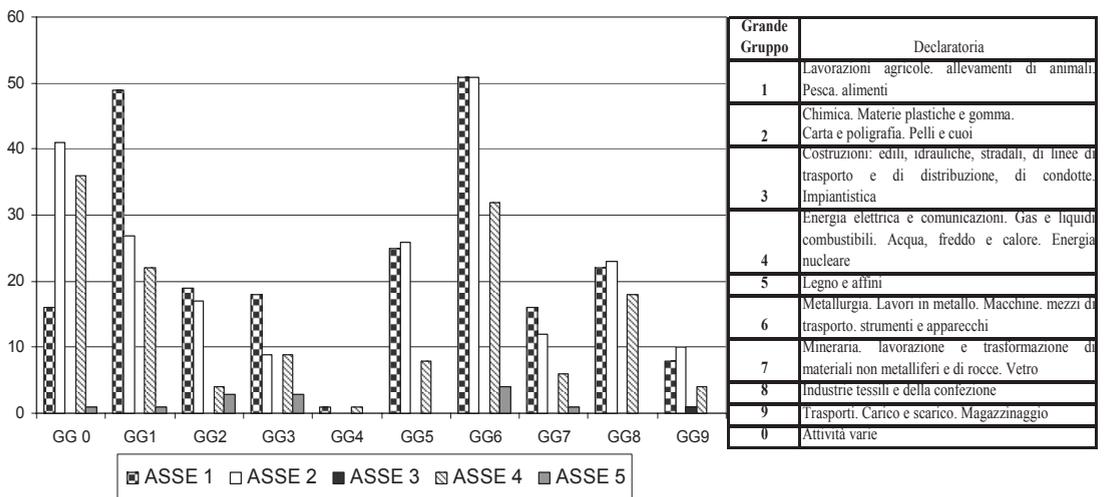


Figura 3: Distribuzione geografica delle aziende ispezionate.



Grande Gruppo	Declaratoria
1	Lavorazioni agricole, allevamenti di animali, Pesca, alimenti
2	Chimica, Materie plastiche e gomma, Carta e poligrafia, Pelli e cuoi
3	Costruzioni: edili, idrauliche, stradali, di linee di trasporto e di distribuzione, di condotte, Impiantistica
4	Energia elettrica e comunicazioni, Gas e liquidi combustibili, Acqua, freddo e calore, Energia nucleare
5	Legno e affini
6	Metallurgia, Lavori in metallo, Macchine, mezzi di trasporto, strumenti e apparecchi
7	Mineraria, lavorazione e trasformazione di materiali non metalliferi e di rocce, Vetro
8	Industrie tessili e della confezione
9	Trasporti, Carico e scarico, Magazzinaggio
0	Attività varie

Figura 4: Quadro riassuntivo degli interventi verificati per asse e per Grande Gruppo di Tariffa.

Il maggior numero di domande verificate riguardava interventi richiesti in asse 1: sono stati complessivamente 225 gli interventi verificati in quest'asse, pari al 37,8% delle verifiche tecniche.

Al secondo posto troviamo le verifiche sugli interventi richiesti in asse 2: sono stati complessivamente 216 gli interventi verificati in quest'asse, pari al 36% del totale.

Una parte ancora consistente di domande (23,5%) ha riguardato l'asse 4, mentre 13 progetti erano relativi all'asse 5, ovvero all'implementazione di sistemi di gestione della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. Un solo progetto rientrava nell'asse 3.

Tale distribuzione fra i diversi assi di finanziamento in Toscana rispecchia la situazione a livello nazionale e ciò è anche facilmente spiegabile se si pensa che interventi come quelli previsti dagli assi 3 e 5 risultano di complessa realizzazione per le PMI e soprattutto presentano vantaggi misurabili sul lungo periodo, mentre gli interventi previsti in asse 1 e 2, così come quelli richiesti in asse 4, oltre a presentare vantaggi immediatamente visibili e valutabili, appaiono strettamente legati al processo produttivo e quindi sposano il miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro con un complessivo miglioramento anche della produttività.

Il GG più rappresentato è il numero 6 (23% del totale dei programmi verificati). Meritevole di segnalazione appare l'interesse delle aziende del settore agricolo, con il 16,6% degli interventi verificati, le cui richieste hanno riguardato nel 49,5% dei casi l'asse 1 e nel 27% dei casi l'asse 2.

Analizzando nello specifico gli interventi verificati afferenti ai singoli assi di finanziamento, le richieste in asse 1 sono state presentate in maggior numero da aziende appartenenti ai GG 1, 5 e 6. Si evidenzia che la sostituzione di carrelli elevatori non marcati CE è risultata trasversale a tutte le attività produttive. Oltre a questa tipologia di macchine, gli interventi delle aziende del GG1 hanno riguardato, se agricole, la sostituzione di vecchi trattori e di altre macchine per la lavorazione del terreno o per lavorazioni alimentari; le aziende del GG1 non agricole hanno invece richiesto solo macchinari per lavorazioni alimentari; nel GG5 le macchine più richieste sono state quelle tipiche della seconda lavorazione del legno e solo in due casi macchine per la prima lavorazione; nel GG6 sono state acquistate macchine per la lavorazione dei metalli, quali torni, presse, cesoie, segatrici, trapani e centri di lavoro, oltre a cabine di verniciatura.

Tra le tipologie dei progetti proposti in asse 2, come mostrato in Figura 5, risultano rilevanti gli interventi finalizzati alla messa a norma di impianti elettrici, ovvero interventi di adeguamento che la normativa vigente poneva come obbligatori già a partire dagli anni '90.

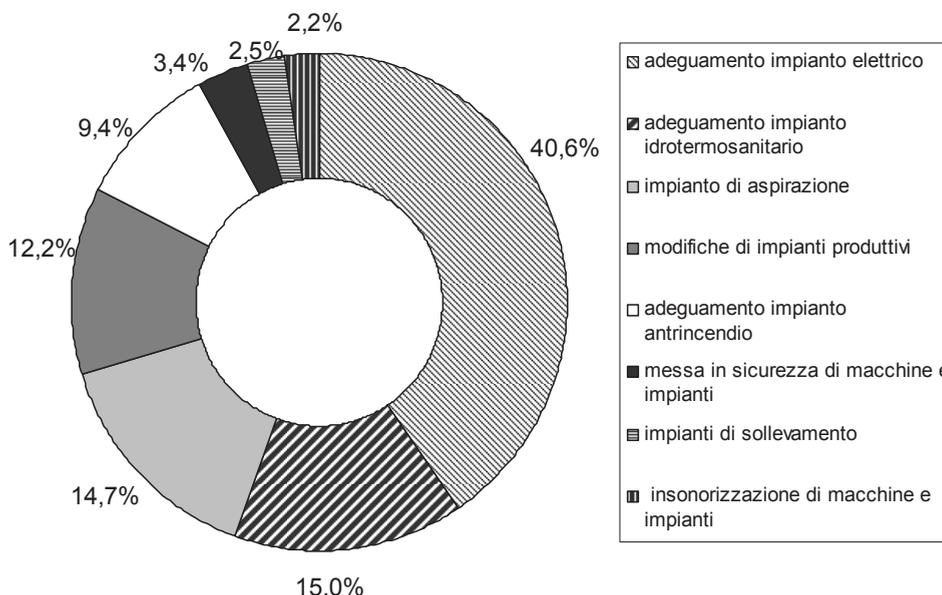


Figura 5: Tipologia di interventi realizzati in asse 2.

La Figura 6 mostra gli interventi realizzati in asse 4. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di ristrutturazione degli ambienti di lavoro o di interventi per il miglioramento delle condizioni igieniche e nel 21% dei casi i progetti proposti consistono nella bonifica delle strutture edili attraverso la rimozione o l'incapsulamento dei materiali contenenti amianto, la cui effettuazione ha comportato la drastica riduzione o l'eliminazione completa di un potenziale rischio cancerogeno.

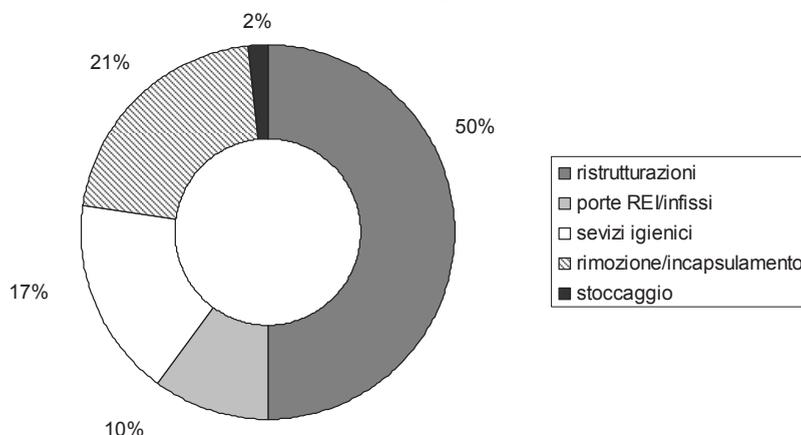


Figura 6: Tipologia di interventi realizzati in Asse 4.

L'unico intervento realizzato in Asse 3 consisteva nell'acquisto di un sistema di monitoraggio della radioattività in una ditta di smaltimento rifiuti.

Infine, in relazione agli interventi verificati in asse 5, va sottolineato che solo in 4 dei 13 casi oggetto di sopralluogo l'azienda aveva effettivamente implementato un SGSL, scegliendo in due casi come riferimento operativo le linee guida UNI-INAIL e negli altri 2 casi arrivando all'implementazione di sistemi certificati secondo la norma OHSAS 18001.

3. PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA

L'analisi seguente pone l'accento sulle caratteristiche di spiccata valenza ai fini prevenzionistici di alcuni programmi, ma anche sulle difficoltà riferite dalle aziende in relazione alla complessità delle procedure, spesso all'origine di difformità tra quanto richiesto e quanto effettivamente realizzato.

Le principali problematiche riscontrate dalla Consulenza durante le verifiche tecniche derivano dal dover valutare la realizzazione di un intervento ad alcuni anni di distanza dalla sua effettuazione. In particolare si segnala che molto spesso non è stata conservata traccia delle macchine acquistate (e poi rivendute) o degli impianti modificati. Alcune aziende inoltre sono nel frattempo cessate.

Per quanto riguarda i punti di debolezza generali evidenziati dalle aziende in fase di sopralluogo si ritrovano:

- Complessità della procedura già a partire dalla compilazione della domanda, ridondante in molte sue sezioni e in cui non c'era possibilità di allegare documentazione; ciò ha comportato la difficoltà aggiuntiva di dover tradurre in parole quello che uno schema, un progetto, un elaborato grafico avrebbero meglio e più compiutamente descritto.
- Conseguente affidamento a professionisti esterni all'azienda della redazione della domanda con il rischio di difformità tra quanto l'azienda avrebbe voluto realizzare e quanto descritto nel documento.
- Errata convinzione da parte delle aziende che i programmi approvati e finanziati potessero essere modificati (anche in modo rilevante) in corso d'opera a patto che venissero mantenute le finalità prevenzionali di fondo.
- Tempi troppo lunghi tra la presentazione della domanda e l'erogazione del finanziamento, che talvolta hanno comportato spese aggiuntive.

Di seguito sono esaminati, distinti per asse, i punti di forza e di debolezza rilevati.

Asse 1: L'eliminazione da ogni ciclo produttivo di macchine "obsolete" e la loro sostituzione con altre rispondenti ai requisiti di sicurezza previsti dalla normativa vigente rappresenta senz'altro un elemento migliorativo delle condizioni di lavoro ed è uno dei principali elementi di forza segnalato dai titolari. Tuttavia, i datori di lavoro non hanno ben compreso l'importanza attribuita dall'INAIL all'eliminazione dal ciclo produttivo delle macchine non marcate CE, che aveva lo scopo di evitare che macchine non provviste degli adeguati meccanismi di protezione potessero essere reintrodotte tal quali all'interno di altre aziende.

In alcuni casi, infatti, le macchine non marcate CE, se conformi alla normativa vigente prima dell'entrata in vigore della Direttiva macchine, sono state invece rivendute o al fornitore del nuovo macchinario che in alcuni casi le ha reimmesse sul mercato o ad altre aziende nazionali o estere.

Si sono anche riscontrati casi in cui le macchine acquistate non erano marcate CE ma, contrariamente a quanto previsto dal Bando ISI, conformi alla normativa previgente.

Asse 2: Il finanziamento della messa a norma degli impianti elettrici o antincendio, prevista dalla normativa vigente ancor prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 626/94, rappresenta un contributo importante per aiutare dal punto di vista economico le piccole imprese ad affrontare finalmente problematiche che in molti casi risultano essere state anche oggetto di prescrizioni da parte degli organi di vigilanza. Lo stesso discorso vale per le modifiche apportate per la messa in sicurezza di macchine che non rispondevano nemmeno ai requisiti del DPR 547/55.

Tuttavia, talvolta, pur essendo stati gli interventi realizzati due o tre anni prima dell'avvenuta verifica, non erano immediatamente reperibili in azienda attestazioni che consentissero di verificare l'avvenuta realizzazione delle modifiche agli impianti o alle macchine secondo la regola d'arte (certificati di conformità per gli impianti elettrici e termoidraulici, verifiche degli impianti di terra, Certificati Prevenzione Incendi per gli impianti antincendio, certificati di conformità delle macchine modificate, ecc.).

Asse 4: Per quanto riguarda i vantaggi per le aziende a seguito degli interventi realizzati in questo asse valgono le considerazioni già espresse per gli assi 1 e 2. Tuttavia, va sottolineato che la maggior parte degli interventi appare di modesto contenuto tecnico, in quanto non hanno inciso sulla modifica del lay-out aziendale ma hanno riguardato prevalentemente la ristrutturazione delle aree destinate alle attività amministrative.

Ciò nonostante, va sottolineato che, grazie agli incentivi INAIL, molte aziende hanno potuto procedere alla realizzazione di interventi che altrimenti non avrebbero intrapreso, quali ad esempio la rimozione o la messa in sicurezza mediante incapsulamento delle coperture in cemento amianto.

Asse 5: Le aziende, pur avendo compilato correttamente la richiesta di finanziamento, nella realizzazione del sistema hanno in realtà confuso l'implementazione del SGSL con la costituzione del Servizio Protezione e Prevenzione e la relativa formazione del responsabile e degli addetti, la redazione del manuale SGSL con la redazione del documento di valutazione dei rischi o in qualche caso con il manuale del sistema di qualità (ISO 9000). Tutto ciò si è verificato nonostante l'intero progetto fosse stato seguito da consulenti esterni. I risultati delle verifiche tecniche, dunque, hanno messo in evidenza ancora una volta che soprattutto per le imprese di piccole dimensioni vale ancora la lettura fuorviante data al problema della sicurezza come puro adempimento degli obblighi di legge e non rientra ancora fra gli obiettivi strategici dell'impresa la necessità di dotarsi di un idoneo sistema organizzativo e di gestione che privilegi la tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Ciò è confermato anche dal bassissimo interesse da parte delle aziende per questo asse di finanziamento (13 richieste avanzate su un totale di 595 progetti verificati).

Tra gli interventi verificati che sono stati finanziati anche in conto capitale (pari a circa 15% del totale), e quindi giudicati di particolare valenza tecnica ai fini prevenzionistici, si segnalano soprattutto programmi afferenti all'asse 4, che hanno riguardato quindi ristrutturazione dei locali con una efficace riorganizzazione del lay-out aziendale ed effettivi miglioramenti delle condizioni

di salute e sicurezza dei lavoratori, ma anche realizzazione di locali mensa e di spogliatoi accoglienti e ben attrezzati e bonifiche delle coperture in cemento amianto. Le aziende che hanno beneficiato di questi finanziamenti sono distribuite su tutti i GG, ma significativa è la presenza di aziende del GG0, in particolare di ricerca scientifica, centri di formazione e studi di consulenza aziendali. Si evidenziano poi alcuni programmi relativi all'asse 2, che hanno riguardato particolari interventi su impianti anche non di processo, progetti di automazione di macchine e impianti ed insonorizzazione di interi reparti; le aziende che hanno realizzato questi interventi afferiscono soprattutto al settore di lavorazione dei metalli (dalle fonderie alla lavorazione dei metalli preziosi) e al settore di seconda lavorazione del legno. Una delle quattro aziende che hanno effettivamente realizzato un SGSL ha chiesto e ottenuto il finanziamento in conto capitale; anche in questo caso si tratta di un'azienda operante nel settore della metallurgia, che ha realizzato un SGSL secondo le norme OHSAS 18001 certificato da un organismo accreditato Sincert.

4. CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Dalla valutazione complessiva del campione di progetti di finanziamento verificato, risulta che i programmi di adeguamento proposti consistono principalmente in interventi di sostituzione di macchine obsolete o non rispondenti alla norma e in interventi di adeguamento di impianti e strutture alla normativa vigente. Le motivazioni delle richieste espresse dai datori di lavoro nelle domande di finanziamento riguardavano in particolar modo la necessità di ridurre gli infortuni sul lavoro o l'esposizione ad alcuni agenti fisici (rumore). Minore interesse è stato dimostrato invece vero la risoluzione di altre problematiche di carattere igienico-ambientale, come miglioramento delle condizioni di esposizione ad agenti di rischio chimico o biologico.

La maggior parte dei progetti di finanziamento analizzati propone soluzioni poco innovative dal punto di vista tecnologico, limitate a miglioramenti nell'organizzazione di alcune postazioni di lavoro. Infine, le soluzioni indicate sono finalizzate alla risoluzione di problematiche molto specifiche della singola azienda e, pertanto, nella maggior parte dei casi non si possono segnalare interventi esportabili ad altri ambiti lavorativi.

Tuttavia, il numero di programmi approvati ed i positivi riscontri da parte dei datori di lavoro, fanno ritenere l'iniziativa intrapresa un buon punto di partenza, che ha permesso a molte aziende di iniziare un processo di progressivo miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei propri lavoratori grazie ai finanziamenti INAIL. L'iniziativa dell'Istituto, che ha in un certo qual modo percorso i tempi, ha favorito infatti per molti un adeguamento alle norme vigenti in materia, ma ha anche promosso e finanziato in alcuni casi interventi di particolare valenza ai fini prevenzionistici che vanno verso la diffusione di una cultura della sicurezza intesa non più solo come un costo ma come un investimento. L'istituzionalizzazione, con il D.Lgs. 81/2008, di questi finanziamenti che vanno oltre i programmi di adeguamento, essendo concepiti come veri e propri progetti di investimento, conferma la bontà dell'iniziativa intrapresa. Occorrerà pertanto, sulla scorta dell'esperienza acquisita sul campo, mettere in atto tutte le soluzioni possibili per ovviare alle problematiche quali ad esempio quelle sin qui evidenziate, al fine di rendere accessibile anche alle piccole e piccolissime imprese la richiesta dei finanziamenti e migliorarne la gestione. Una maggiore accessibilità potrebbe essere garantita dalla semplificazione della modulistica, dalla possibilità di allegare documentazione alla domanda iniziale, dalla disponibilità di un maggior numero di informazioni tecniche on-line (FAQ). Dal punto di vista gestionale, sia per le aziende che per l'Istituto, sarebbe auspicabile prevedere, in contemporanea alla rendicontazione contabile, anche la presentazione della documentazione tecnica attestante l'avvenuta realizzazione degli interventi finanziati, quali per esempio i certificati di conformità degli impianti, i C.P.I., le dichiarazioni di conformità CE delle macchine e idonee attestazioni dell'avvenuta eliminazione da qualsiasi ciclo produttivo delle macchine sostituite.