

Legislazione e ispezione per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Efficacia e limiti.

Giulio Andrea Tozzi
AUSL3 genovese - u.o. PSAL

Firenze 23-24 Ottobre 2008

istituzioni, entità
pubbliche o private
che svolgono
qualche attività nel
campo della SSL

risorse qualitative
e quantitative
disponibili per
realizzare un
intervento efficace

organo di
coordinamento di alto livello
per garantire relazioni
adeguate tra i sottosistemi o
tra gli elementi del sistema

organizzazioni dei datori di lavoro e
organizzazioni dei lavoratori

legislazione
che definisce
l'organizzazione e gli
obiettivi del sistema



C'è chi sostiene che.....

La deregolamentazione apporta migliori rendimenti economici, quindi maggiori benefici ai consumatori, quindi miglioramenti dello stato di salute.

Talune norme progettate per ridurre i rischi per la salute, la sicurezza e l'ambiente possono addirittura aumentare i rischi.

La legislazione deve essere sottoposta a valutazioni di costi, benefici e impatto.



In Europa...

Charter of Fundamental Rights of the European Union

art.31

1. Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity.
2. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave.

Dir 89/391/CEE

European Union Treaty

art.95

....concerning health, safety, environmental protection and consumer protection will take as a base a high level of protection, taking account in particular of any new development based on scientific facts...

art.136

...shall have as their objectives the promotion of employment, improved living and working conditions, so as to make possible their harmonisation while the improvement is being maintained...

Dir 98/37/CE



Uno strumento controverso: SGSS - OHSMSs

AFS 1996:6. "Internal control of the Working Environment".

La CE non va oltre una Bozza di Linee guida per gli OHSMSs (1999).

Il TMB dell'ISO decide di non elaborare una norma standard
OHSAS 18.000 messo a punto da un gruppo di multinazionali ed
enti normatori (2000).

L'ILO pubblica le sue Linee guida sui OHSMSs (2002).

Le Linee guida UNI-INAIL e la OHSAS 18.000:2007
*"si presumono conformi ai requisiti per le parti corrispondenti ai
requisiti"* richiesti dall' art.30.1 del **DLgs 81 /2008.**

"...l'insieme delle evidenze era insufficiente a
dare raccomandazioni sia in favore che
contro gli OHSMSs" (Robson, 2007)



Prerequisiti essenziali per garantire un efficace OHSMS

1. **un forte indirizzo normativo,**
2. l'impegno dimostrabile dell'alto management sia per la Salute e Sicurezza che per l'approccio partecipativo,
3. sufficienti capacità del management per adottare e sostenere approcci di gestione partecipata della salute e sicurezza,
4. un'effettiva rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e un deciso supporto dei sindacati all'esterno del luogo di lavoro,
5. l'individuazione dei pericoli e valutazione dei rischi effettuata con competenza,
6. una sufficiente integrazione dei OHSMSs nel più ampio management dell'organizzazione,
7. un efficace sistema esterno di ispezione e controllo.

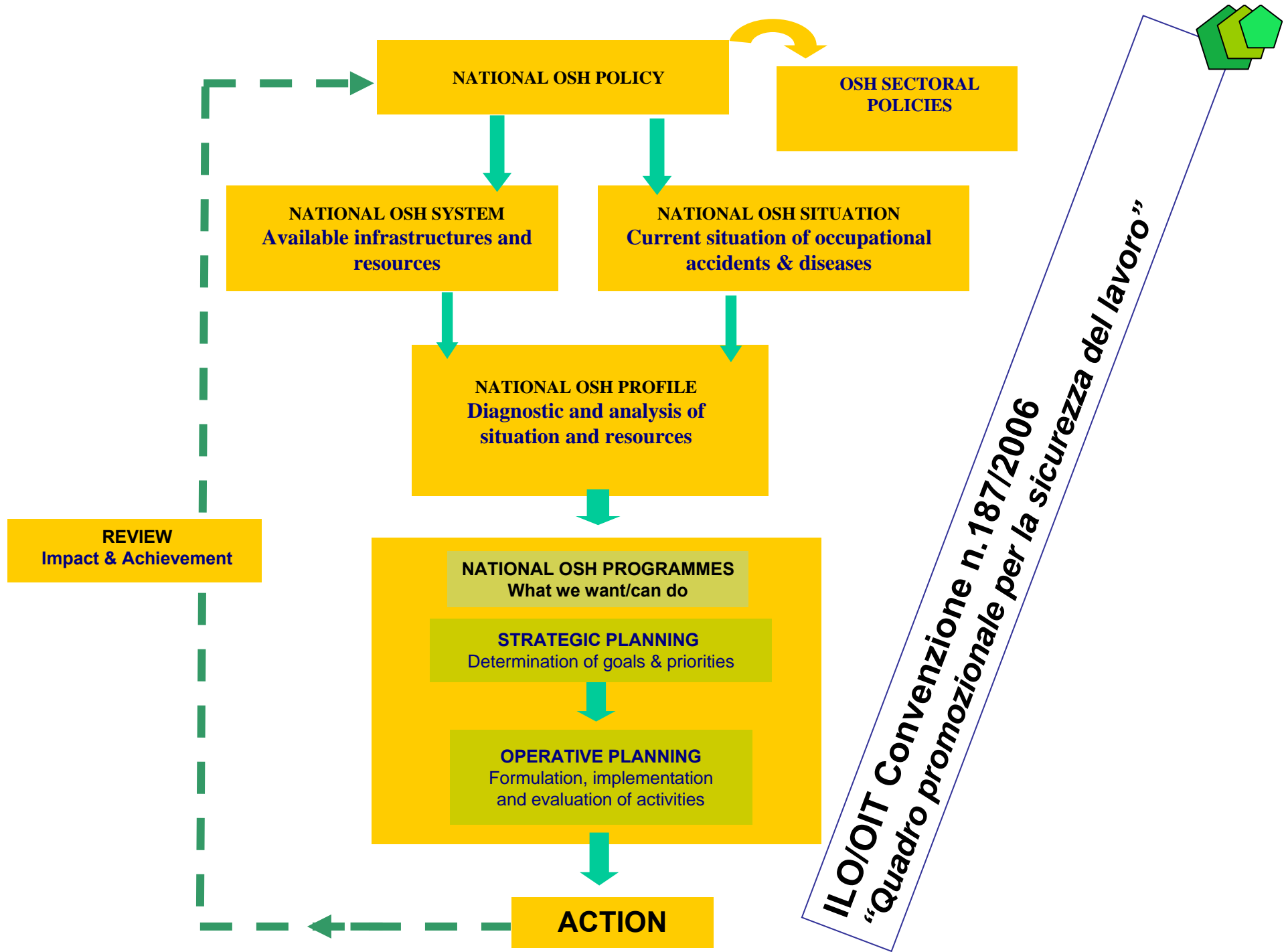


Una tigre di carta?

Se manca la capacità di affrontare:

- le esigenze dei lavoratori,
- le conseguenze delle ristrutturazioni del mercato del lavoro,
- le conseguenze dei cambi dell'organizzazione del lavoro,

anche il più articolato, partecipato sistema di gestione teoricamente concepito può rivelarsi una “**tigre di carta**” tecnocratica e burocratica, una finzione per nascondere il fatto che invece è in atto un programma di deregolamentazione guidato dalle sole esigenze dell'economia.





Profili OSH per valutare le potenzialità preventive

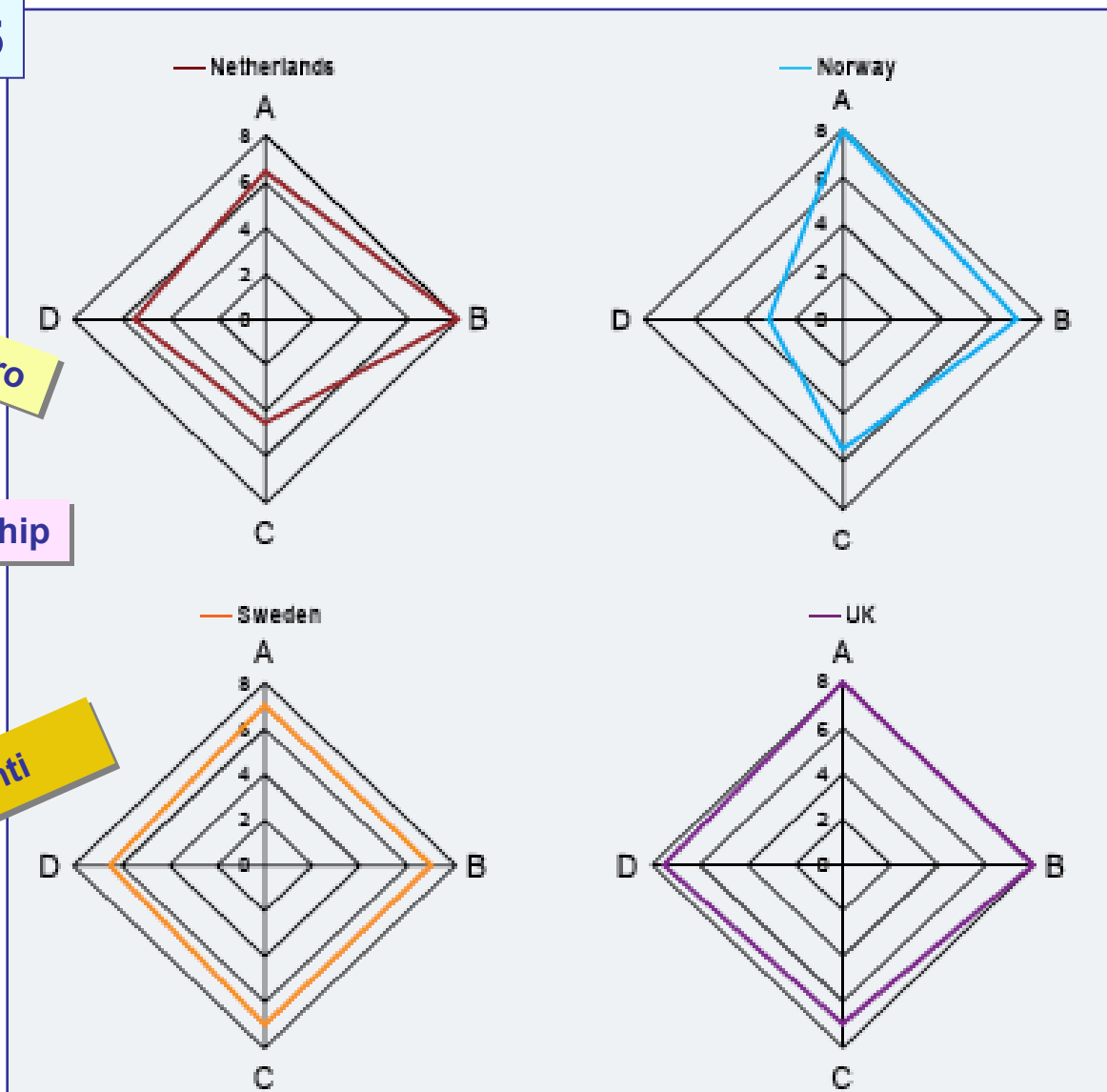
Scoreboard 2005

A: Funzioni dell'ispezione del lavoro

B: Costruire la Partnership

C: Misure a livello d'azienda

D: Anticipazione di rischi emergenti



(N.P. Wedege, 2007)



I tre livelli di intervento che dovrebbero essere presi in considerazione dai sistemi regolamentari

1

Messa in opera di sistematiche procedure di valutazione e intervento per abbattere i rischi dell'ambiente fisico.

Sebbene si siano fatti molti passi avanti, su questo aspetto in taluni Paesi, soprattutto del sud dell'Europa, non si è ancora arrivati a risultati accettabili.

2

Valutazione e prevenzione dei rischi creati da come il management organizza la produzione e le mansioni risultanti.

Non ancora preso pienamente in considerazione, benché sia richiesto dalla direttiva quadro.

3

Prevenzione dei rischi legati all'organizzazione, lo sforzo mentale e sociale determinato dalle decisioni del management.

La prevenzione primaria è in questi casi poco considerata o carente praticamente ovunque, con un'estesa esposizione ad alti e imprevedibili carichi di lavoro, violenze e minacce, conflitti interiori.



La regolamentazione è efficace?

Test E1: BS EN 353-1:2002



100kg steel mass used for test

(HSE, 2007)

Test E2



Dummy position at start of test



Dummy position after test

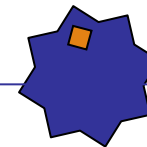
Test E4



Dummy position at start of test



Dummy position after test



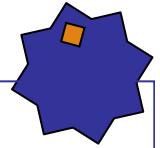
Le normative sui sistemi ispettivi

Le **Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del lavoro (ILO/OIT) n. 81 (1947)** e n.129 (1969) e le Raccomandazioni ILO/OIT R81 (1947), R82 (1947) e R133 (1969) restano ancora oggi i soli cardini normativi per un sistema di Ispezione del lavoro.

art. 4, direttiva quadro (89/391/CEE)

“1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i datori di lavoro, i lavoratori e i rappresentanti dei lavoratori sono sottoposti alle disposizioni giuridiche necessarie per l'attuazione della presente direttiva. 2. **Gli Stati membri assicurano in particolare una vigilanza ed una sorveglianza adeguate**”.

Il **Senior Labour Inspectors Committee (SLIC, 1995)** ha un ruolo, puramente consultivo della Commissione Europea, di promotore di scambi, confronti, di organizzatore della cooperazione e assistenza reciproca tra gli Ispettorati degli Stati Membri. Ha elaborato i *Common Principles* (2004).



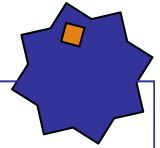
I sistemi ispettivi in Europa I

Ispezione del lavoro, unica struttura o suddivisa tra più istituzioni, *specialista* o *generalista*, incaricata o meno della sorveglianza del mercato.

Diploma tecnico e specializzazione in sicurezza o la laurea in giurisprudenza, mentre sono solo mediamente presenti gli igienisti industriali e i medici. Si entra con la laurea e in prova si segue formazione interna di 2 anni. Alla conferma formazione per 1 anno (HSE). Inquadramento unico (Spagna, Portogallo, HSE), in Francia (Ispettori e controllori con diversi ambiti di azione).

Per numero di ispettori in forza per milione di occupati, risulterebbero:
10 Stati Membri con un tasso *basso*, inferiore a 100, **7** con un tasso *medio* (tra 100 e 200) e solo **4** Paesi (Danimarca, Finlandia, **Italia** e Grecia) con un tasso *alto* (più di 200).

Tendenza generale al disimpegno, un andamento degli effettivi a “denti di sega”, in funzione delle emergenze.



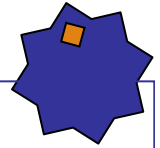
I sistemi ispettivi in Europa II

L'attività prevalente ovunque sembra essere quella delle inchieste legate a infortuni gravi o mortali e di azioni relative alla sicurezza, spesso peraltro intraprese solo a seguito di tali drammatici eventi (5).

I rischi chimici e la sorveglianza sanitaria (SNOP 4) sono affrontati in modo molto meno sistematico (3).

I rischi psicosociali che appaiono quasi sempre come l'ultima delle priorità (2).

Attenzione scarsamente rivolta al controllo delle regole relative alla consultazione e rappresentanza dei lavoratori (3). (SNOP, 3).



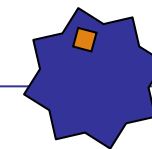
I sistemi ispettivi in Europa III

La capacità delle autorità politiche competenti di definire una politica precisa ed efficace per sostenere le iniziative dell'ispezione del lavoro è mediamente 2,5. (SNOP, un 3 scarso).

Quanti e quali Direttori Generali delle nostre ASL hanno ricevuto effettivamente dal relativo governo Regionale degli obiettivi in materia di vigilanza sulla sicurezza del lavoro di cui rendere conto alla scadenza del proprio incarico?

Tempo insufficiente per effettuare ispezioni approfondite (2,5). (SNOP, 4)

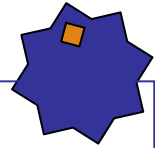
Sindacati e ispettori Europei indicano l'inefficacia del sistema sanzionatorio come l'elemento meno soddisfacente del proprio sistema nazionale (2,5). (SNOP, 4)



Rapporto conclusivo della Campagna Europea sull'Edilizia (2004)

STATI	cantieri	avvisi verbal	avviso scritto	interruzione del lavoro	NmultaÓ	azione giudiziar
ITALIA	5.419	-	4.719	55	4.109	32
Francia	3.468	1.102	7.109	499	14	185
Germania	3.419	2.673	1.268	246	69	0
Grecia	2.813	1.005	5.879	223	340	43
Austria	2.049	-	1.665	6	-	138
Portogallo	1.615	416	2.074	898	1.956	3
Spagna	1.540	1.739	5.839	298	1.687	1
GB	1.255	-	368	608	0	4
Irlanda	775	90	457	108	-	-
Svezia	596	47	248	18	-	15
Danimarca	528	125	171	39	18	25
Belgio	357	104	61	4	-	1
Finlandia	319	-	730	2	-	2
<i>Islanda</i>	<i>103</i>	<i>105</i>	<i>145</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Norvegia</i>	<i>95</i>	<i>193</i>	<i>139</i>	<i>89</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Lussemburgo	60	26	6	2	-	-

(Op de Hoek P.J - SLIC, 2005)



Fattori strutturali di efficacia I

difficoltà ad usare lo strumento
delle *systematic reviews*

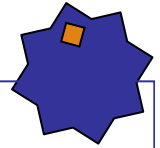
Le strategie

ispezioni mirate. Occorre la disponibilità di statistiche affidabili o indicatori performance positive (PPI). Comunque, non danno indicazioni per prevedere disastri. *Un caso esemplare: ispezioni e campagne informative condotte per prevenire gli infortuni agli occhi in 237 aziende metalmeccaniche di Imola (Mancini e coll., 2005).* Alcune esperienze di ispezione mirata con raccolta ed elaborazione dei dati delle ispezioni: *TBI (HSE, 2002), Inspection rating system (HSE, HELA, 2004), Adjusted Inspection (Danimarca, 2005).*

Il rischio di “cattura”

l’ambivalente collocazione delle funzioni all’interno delle istituzioni, la vicinanza e familiarità degli ispettori con il management aziendale dovuta a prolungati interventi o alla vicinanza territoriale, la solidarietà professionale e gli interessi corporativi con addetti aziendali. Impiego dei proventi delle sanzioni per incentivazioni agli ispettori.

(N.Gunningham ,2007)



Fattori strutturali dell'efficacia II

RLS competenti, ben formati e motivati, eventualmente dotati di specifici poteri di intervento e segnalazione, come in Svezia e in alcuni Stati Australiani, sono un elemento essenziale nelle politiche aziendali di prevenzione e riduzione dei rischi. Tuttavia, *“essi possono svolgere questo ruolo solo se hanno i poteri per farlo e parte di questo potere gli viene (o gli dovrebbe venire) dalla loro interazione con gli ispettori”*.

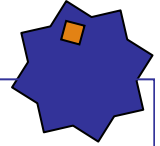
Il rapporto con i lavoratori

DLgs 81/08: definisce nuove figure di rappresentante dei lavoratori, ma introduce dei Sistemi di gestione con sistema di controllo e sanzione interno, rendendo possibile lo sviluppo di ulteriori atteggiamenti di colpevolizzazione dei lavoratori e di spostamento di poteri verso il management.

La scarse risorse

stipendi troppo bassi per attrarre i migliori, sempre nuove e maggiori conoscenze richieste (auditing, fattori psicosociali, ergonomia, ecc...)

L'uso appropriato dei poteri I



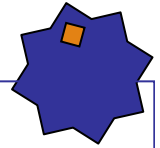
Deterrenza e Persuasione:

La prima *accusatoria e oppositiva*, la seconda *cooperativa e conciliativa*.

Tutti i sistemi ispettivi sono il frutto di un maggiore o minore bilanciamento dei due approcci.

In letteratura si trovano soprattutto valutazioni per dimostrare l'efficacia della deterrenza.

Meno studi sono dedicati alle lacune della pura strategia di assistenza e persuasione.



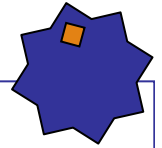
L'uso appropriato dei poteri II

La Deterrenza

può avere un ruolo positivo :

- per la rilevanza concreta delle specifiche sanzioni,
- ma soprattutto perché in azienda il ricordo di una sanzione subita in passato spesso rafforza anche nel futuro la volontà di valutare e rivedere continuamente i propri impegni,
- perché è rassicurante per tutti percepire che ad altri, magari concorrenti, non sarà consentito di evadere le leggi che essi adesso rispettano.

- E' più efficace nei confronti di piccole organizzazioni e nei confronti di attori che evadono coscientemente, piuttosto che verso organizzazioni complesse e soggetti che si rivelano come essenzialmente degli incompetenti,
- se non accuratamente calibrata, può anche diventare controproducente, inducendo nelle imprese una cultura della resistenza alle regole, o l'adozione di atteggiamenti difensivi.

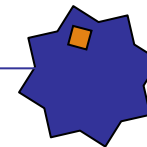


L'uso appropriato dei poteri III

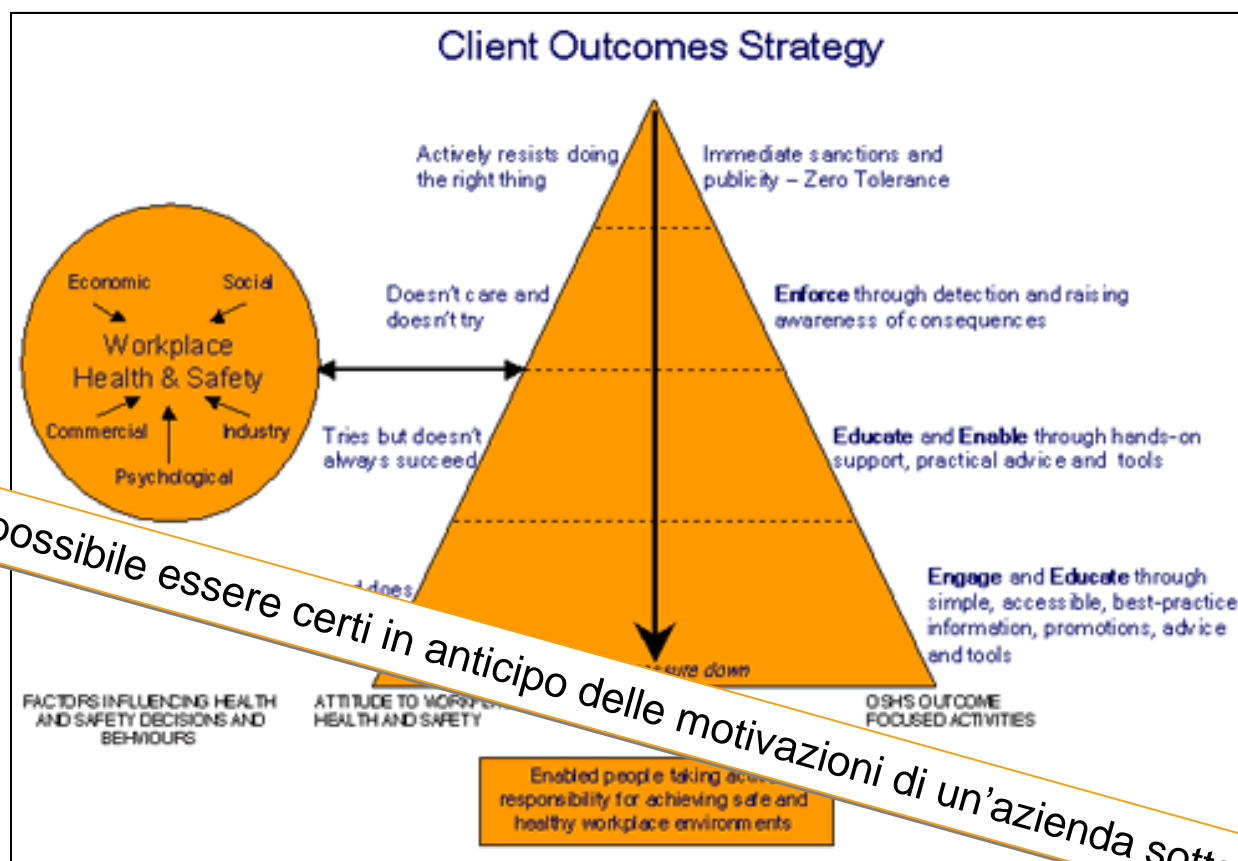
La Persuasione

Risulta efficace nell'incoraggiare coloro che sono desiderosi di ottemperare comunque alla legge (che tuttavia possono essere anch'essi scoraggiati se una diffusa illegalità è consentita intorno a loro).

Può invece diventare disastrosa e degenerare in intollerabile lassismo contro coloro che coscientemente non sono disposti ad ottemperare volontariamente.



La piramide di Braithwaite



“è raramente possibile essere certi in anticipo delle motivazioni di un'azienda sottoposta a controllo”

Risalendo la piramide, la deterrenza si fa gradualmente sempre più incisiva, fino a raggiungere al suo vertice un provvedimento tale da fare desistere anche il soggetto più recalcitrante.

La scala graduale comporta la capacità di rispondere nel modo più adeguato sulla base della reazione del soggetto controllato.



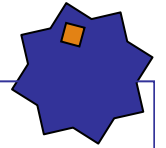
Conclusioni I

Sistemi consolidati come quello Europeo sono sottoposti a tentativi di revisione e sviluppo non sempre in continuità con i loro principi fondatori sotto il peso determinante del mutare degli equilibri politici e sociali.

Come sviluppo vengono proposti da più parti e si confrontano diversi modelli di Sistemi di Gestione spesso presentati acriticamente e senza prove come risolutivi senza mettere in evidenza ed affrontare le condizioni di contorno che ne possono determinare la reale efficacia.

Resta fuori dalla portata di tali sistemi il terzo livello di intervento, sulla dimensione psicopatologica delle organizzazioni e sulla disgregazione indotta dalla precarizzazione dei rapporti e dalla globalizzazione delle reti produttive.

Metodi per analizzare i limiti intrinseci della legislazione e della complementare normazione tecnica, in termini di efficacia, comprensibilità, applicabilità e capacità di tutela: analisi coorte, T11, metodo "feedback".

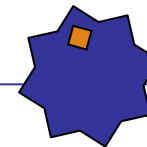


Conclusioni II

Nell' incerta dialettica dei sistemi regolamentari, i sistemi ispettivi possono incontrare delle notevoli difficoltà per la propria azione.

I servizi ispettivi possono essere investiti dalle stesse dinamiche sottese alla competizione per affermarsi tra le diverse concezioni dei Sistemi regolamentari.

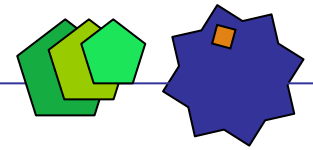
Gli indicatori quantitativi mal si conciliano con l'esigenza, ad esempio, di conoscere in profondità la qualità degli interventi effettuati e le ricadute effettive in termini di salute e mutamento sociale ottenute.



Conclusioni III

Quale ispezione efficace?

- ispezione mirata,
 - sensibile anche alle richieste spontanee provenienti dal mondo del lavoro,
 - capace di far tesoro della propria esperienza per indirizzare la propria azione,
 - con chiare forme di garanzia di indipendenza,
 - con deciso orientamento verso i lavoratori che ne potenzi la partecipazione,
 - con alti livelli di professionalità,
 - con risorse sufficienti a disposizione sia per attrarre i migliori, che per sviluppare e mantenere alta la formazione e le motivazioni di chi opera sul campo.
-
- in grado di usare in modo sufficientemente omogeneo, con la garanzia di un adeguato grado di discrezionalità:
 - dei chiari poteri dissuasivi, graduabili e tali da poter risultare energici a sufficienza per imporsi ai più riottosi,
 - una sufficiente gamma di strumenti persuasivi.



Conclusioni IV

Nessuna legge è astrattamente perfetta e compiuta, nessun approccio ispettivo può essere codificato rigidamente sotto l'effetto di abbaglianti simmetrie organizzative e contabili.

Inevitabilmente, la continua analisi dialettica delle regole e della flessibile organizzazione delle complementari istituzioni di raccordo con i loro destinatari, sottoposte entrambe alla verifica continua di realtà, resterà sempre l'incerta condizione che ci permette di tanto in tanto di ottenere, comunque, dei risultati di salute.