

I cambiamenti normativi dalla istituzione del Servizio Sanitario ad oggi

Giuliano Tagliavento – ARS – Regione Marche (*)

La mia storia lavorativa, iniziata nel 1986, segue la parabola della applicazione nella Regione Marche degli articoli 14 f), 20, 21 e 22 della **L. 833 del 23 dicembre 1978**. Tale legge ebbe concreta efficacia dal 1° luglio 1982 a seguito della entrata in vigore del Decreto 30.6.1982 n. 390, convertito con modificazioni nella L. 12 agosto 1982 n. 597: *“all’Unità Sanitaria Locale sono attribuitii compitisvolti dall’Ispettorato del Lavoro in materia di prevenzione, igiene e di controllo sullo stato di salute dei lavoratori”*.

A fine 1982, proprio mentre entravo nella specializzazione di *“medicina del Lavoro ed Igiene industriale”* dell’Università di Ancona, venne emanato il I Piano Sanitario Regionale e, negli anni successivi, vennero effettuati i concorsi per creare le nuove strutture, organizzate per assolvere al mandato legislativo.

Sono stato il primo medico del *“Settore medicina del lavoro”* della piccola USL 13 di Osimo, collocata nel distretto produttivo di Ancona sud, caratterizzato da metalmeccanica di precisione, elettronica, elettromeccanica, galvanica e stampaggio plastica.

I lavoratori andavano all’Ufficio di Igiene dal Medico condotto per farsi *“vidimare”* il *“registro Buffetti”* delle visite mediche, pensando (sia loro, che i datori di lavoro, che il medico condotto), che si trattasse di una specie di *“sana e robusta costituzione”*. La prima volta che, di fronte ad un cluster di ipoacusie da rumore pari al 50% circa dei 50 dipendenti di una metalmeccanica, feci i primi certificati di malattia professionale e prescrizioni, mi trovai nella cronaca locale di un giornale descritto quasi come il responsabile di quelle ipoacusie. Le galvaniche avevano dei depuratori chimico – fisici, ma il sabato e la domenica, spesso, il depuratore consortile andava in tilt perché erano arrivati reflui carichi di metalli ed acidi tramite la fognatura di raccolta degli scarichi civili.

Tra i ricordi più forti, quello di un datore di lavoro che pianse perché un suo dipendente perse la vista da un occhio per l’ assenza di occhiali protettivi, quello della moglie di un giovane operaio morto per neoplasia in una galvanica, che aiutai con una relazione tecnica sostanzialmente anticipatrice della valutazione del rischio cancerogeno, quella dei datori di lavoro di una delle imprese di maggiori dimensioni ancor oggi in esercizio, che - a valle di un intervento *“di comparto”* conclusosi anche con prescrizioni- ringraziarono per aver compreso che ciò che veniva richiesto li avrebbe aiutati ad avere una azienda *“sana”* anche per gli aspetti produttivi.

(*) in collaborazione con dr. **Alberto Andreani** – esperto – componente Commissione per gli interPELLI ex art. 12 D.Lgs 81/08 ;

si ringrazia inoltre il prof. **Paolo Pascucci** – Ordinario diritto del Lavoro – Università degli Studi di Urbino e la **redazione di Olympus** – Osservatorio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro- per la disponibilità all’utilizzo di propri scritti ai quali si è attinto per la stesura di questa relazione.

Un articolo de “*Il Sole 24 Ore*” datato 22 marzo 2008 riporta come nel 1963, otto anni dopo la emanazione del DPR 547/55, le morti sul lavoro furono 4.644. Possiamo aggiungere, con un monte ore lavorato molto inferiore ai nostri anni, pur gravati dalla crisi economica.

E’ evidente che il contenuto degli articoli della 833/78 sopra indicati, mirava a fornire concrete risposte nel territorio alla realtà descritta, introducendo una risposta al bisogno di crescita della cultura della prevenzione che mettesse al centro l’uomo e non la produzione ed avesse nel controllo e vigilanza uno strumento più legato ad una conoscenza dei rischi nel territorio specifico. Nei Decreti degli anni ’50 non si trova nulla di equivalente agli articoli della L. 833/78 all’inizio richiamati, in particolare quelli declinati all’articolo 20 **(1)**, ma solo sei articoli che indicano le competenze in materia di vigilanza per l’applicazione delle stesse, tra le “disposizioni transitorie e finali”.

Tale percorso, caratteristico dell’Italia, si intersecò con il percorso normativo europeo che ebbe inizio poco dopo e che si tradusse nei due decreti che segnarono la profonda mutazione metodologica di approccio alla salute e sicurezza in azienda, formalizzata con due fondamentali norme:

DECRETO LEGISLATIVO 15 agosto 1991, n. 277 (*Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell’art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212*)

DECRETO LEGISLATIVO 19 settembre 1994, n. 626 (*Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.*)

I due percorsi, quello derivante dalla L. 833/78 e quello derivante dalle direttive europee, hanno trovato sintesi, basata su 25 anni reali di esperienza, nel **DECRETO LEGISLATIVO 9 aprile 2008 n. 81** (*Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa*

(1) Estratto da art. 20 L. 833/78 - Attività di prevenzione.

Le attività di prevenzione comprendono:

- a) la individuazione, l’accertamento ed il controllo dei fattori di nocività, di pericolosità e di deterioramento negli ambienti [di vita e] di lavoro, in applicazione delle norme di legge vigenti in materia
- b) la comunicazione dei dati accertati e la diffusione della loro conoscenza, anche a livello di luogo di lavoro e di ambiente di residenza,
- c) l’indicazione delle misure idonee all’eliminazione dei fattori di rischio ed al risanamento di ambienti [di vita e] di lavoro, in applicazione delle norme di legge vigenti in materia,
- d) la formulazione di mappe di rischio con l’obbligo per le aziende di comunicare le sostanze presenti nel ciclo produttivo e le loro caratteristiche tossicologiche ed i possibili effetti sull’uomo e sull’ambiente;
- e) la profilassi degli eventi morbosi,
- f) la verifica, secondo le modalità previste dalle leggi e dai regolamenti, della compatibilità dei piani urbanistici e dei progetti di insediamenti industriali

in materia”). Questa normativa non prende spunto dalla necessità di “aggiungere nuove norme”, bensì dalla legge delega 3 agosto 2007, n. 123 che:

- nei contenuti indicati all’art. 1 comma 1 richiedeva l’ adeguamento dell’assetto istituzionale alle modifiche costituzionali del titolo V contenute nella Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*, con un riferimento importante al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (all’interno dei quali a pieno titolo sono individuabili i LEA SANITARI approvati con DPCM del 29 novembre 2001) **(2)**
- nei contenuti delle altre parti ricorda, in modo aggiornato ed arricchito, quelli della vecchia delega alla emanazione di un Testo Unico contenuta nella L. 833/78 – art. 24 *"Norme in materia di igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro e di vita e di omologazioni"* .

Un commento su alcuni temi contenuti nel D. Lgs 81/08 può, dunque, essere una ottima sintesi del percorso complessivo. Affronterò, peraltro con alcuni spunti di riflessione, solo due aspetti di una normativa affascinante, che ha cercato di dare coerenza ed unitarietà ad una materia dove costantemente si intersecano (almeno) temi socio – politici, temi sanitari, temi delle più svariate branche della scienza e della tecnica, temi giuridici, temi afferenti allo studio della organizzazione dei sistemi pubblici e privati:

- la formazione;
- l’organizzazione aziendale.

Che questi due aspetti siano stati quelli più impattanti per la struttura del tessuto produttivo italiano, lo si desume anche dagli esiti del *"piano di monitoraggio e controllo sull’applicazione del D.Lgs 626/94 nei luoghi di lavoro"*, effettuato da 13 regioni ed una provincia autonoma nel triennio 2000/2002. Dei 9 fondamentali obblighi indagati **(3)**, i due sopra indicati risultarono quelli con riscontri peggiori. Emerse chiaramente come:

- la organizzazione aziendale fosse ferma ad una mera formalizzazione del sistema di prevenzione in quanto gravemente carenti erano risultate sia la programmazione degli interventi che la presenza di procedure per il lavoro in sicurezza;
- i percorsi di formazione obbligatoria erano, il larga parte delle aziende, solo formalmente avviati; in una percentuale di aziende non trascurabile, la formazione era ancora del tutto assente.

La formazione

L’articolo 4, comma 1, lettera *b)*, del d.p.r. 547/55 imponeva ai datori di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, nell’ambito delle rispettive attribuzioni e competenze di *"rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza le norme essenziali di prevenzione mediante affissione, negli ambienti di lavoro, di estratti delle presenti norme o, nei casi in cui non sia possibile, l’affissione, con altri mezzi"*. In modo analogo l’articolo 4, comma 1, lettera *b)*, del

(2) Art. 1 – comma 1: *"Il Governo e' delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati"*.

(3) *il progetto prevedeva il monitoraggio di: - la organizzazione del sistema di prevenzione aziendale, - La valutazione dei rischi, - la programmazione degli interventi di miglioramento (a valle della valutazione), - la informazione dei lavoratori, - la formazione dei lavoratori, - La consultazione e partecipazione dei lavoratori, - la presenza di procedure aziendali per la sicurezza dei lavoratori, - la gestione degli appalti, - la sorveglianza sanitaria.*

D.P.R. 303/56 imponeva ai medesi soggetti di *“rendere edotti i lavoratori dei rischi cui sono esposti e portare e loro conoscenza i modi di prevenire i danni derivanti dai rischi predetti”*.

Non si faceva dunque alcun riferimento ai termini *“informazione”, “formazione”* e *“addestramento”* e anche se le due norme alludevano anche ad un innegabile contenuto formativo, nella generalità dei casi si è sempre praticata una informazione molto generica, frequentemente limitata all'affissione di cartelli contenenti stralci di norme di sicurezza e all'applicazione, sugli impianti, di generici simboli di pericolo.

Certo è che nell'attuazione delle norme di salute e sicurezza in azienda, così come nelle sentenze della magistratura, la mancata formazione dei lavoratori non veniva né considerata né sanzionata: il rigore dei giudici era tutto orientato verso l'altro obbligo che incombeva sui datori, sui dirigenti e sui preposti -sancito sia dall'articolo 4, comma 1, lettera *c)*, del d.p.r. 547/55 che dall'articolo 4, comma 1, lettera *d)*, del d.p.r. 303/56- ossia, quello di *“esigere”* che i singoli lavoratori osservassero le norme di sicurezza e di igiene ed utilizzassero i mezzi di protezione messi a loro disposizione.

Il perno sul quale girava l'intero impianto prevenzionale era la sicurezza oggettiva delle macchine e degli impianti che si basava quasi unicamente sulle protezioni intrinseche. Tale impostazione aveva come assunto che se le macchine fossero state costruite in modo sicuro, qualsiasi lavoratore, anche il più sprovveduto, non si sarebbe infortunato perché difeso dalle protezioni utilizzate.

I dati raccolti sulla analisi delle cause degli infortuni mortali e gravi, effettuata negli ultimi dodici anni dagli operatori del SSR assieme ad ISPESL (ora INAIL), indicano che tale assunto era profondamente sbagliato perché nella maggioranza dei casi il comportamento umano ha un'importanza prioritaria nel determinismo degli infortuni sul lavoro. Ciò non significa, ovviamente, che le macchine possano essere costruite anche senza i necessari accorgimenti tecnici che le rendano sicure, ma solamente che tale condizione costituisce un punto di partenza necessario ma non sufficiente, in quanto è poi fondamentale che i lavoratori siano in grado di utilizzarle al meglio sulla base della formazione e dell'addestramento ricevuto ed in coerenza con le indicazioni del costruttore.

La *“rivoluzione”* apportata dalla legislazione di derivazione comunitaria, a partire dal D.Lgs. n. 277/91, al contrario, parte dall'assunto che anche il meno intelligente degli uomini è, comunque e sempre, più intelligente della macchina più sofisticata.

Il D. Lgs. n. 81/08 nella sezione IV del titolo I (Formazione, Informazione, Addestramento) fa sintesi della normativa ed esperienza precedente, nel momento in cui declina in modo molto più puntuale come, quando e con quali obiettivi debbano essere effettuati la informazione, la formazione e l'addestramento dei lavoratori e dei rappresentanti degli stessi. Tre aspetti *“aggiuntivi”* di particolare rilevanza, sono contenuti negli ultimi commi dell'articolo 37:

1. la collaborazione con gli organismi paritetici;

2. la comprensibilità dei contenuti ed il riferimento alla verifica preventiva della capacità di comprendere da parte di lavoratori stranieri;
3. la registrazione delle competenze acquisite dal lavoratore nel libretto formativo del cittadino (**art. 2, comma 1, lettera i – D. Lgs. 276 del 10.9.2003**) da utilizzarsi sia da parte di eventuali Datori di Lavoro successivi per la programmazione della ulteriore formazione, sia da parte dell'organo di vigilanza per la verifica dell'assolvimento degli obblighi in questione.

La necessità/obbligo di formazione ricorre poi in modo costante in tutti i titoli della normativa.

Purtroppo credo che sia opinione di molti, se non di tutti gli *“addetti”*, che questa area sia una di quelle maggiormente critiche ancor oggi, criticate anche dagli stessi lavoratori beneficiari, che troppo spesso la sentono come *“inefficace”* e ripetitiva rispetto ai propri bisogni.

La formazione prevista nel D. Lgs 626/94, venne inquadrata all'interno dei percorsi di formazione professionale (e professionalizzante). Tali sistemi, essendo legati alla erogazione di risorse finanziarie, di competenza Regionale e spesso gestite mediante le Province, focalizzano la loro attenzione verso verifiche formali amministrative.

In aggiunta, va segnalato che anche i Servizi delle ASL non hanno in questi venti anni sviluppato/consolidato un modello di intervento che avesse come obiettivo quello della verifica dei risultati formativi, limitandosi nei controlli preventivi, alle verifiche cartacee degli adempimenti.

Rispetto a questioni di merito, i contenuti e l'impegno in ore di formazione è stato correlato ai codici ATECO, indici commerciali, piuttosto che ad indici di rischio. Questa scelta, mantenuta dal D.lgs. n. 81/2008, ha *“ingabbiato”* la formazione con, a volte, l'inutile obbligo di ripetere percorsi formativi già attuati.

Negli anni novanta l'Europa sostenne fortemente la formazione intesa come strumento centrale per la salute e sicurezza dei lavoratori, erogando una considerevole quantità di fondi a ciò destinati, ed ancor oggi la formazione è una di quelle aree che beneficia ancora, attraverso vari canali, di fondi finalizzati.

Va rilevato infine che la formazione, divenuta obbligatoria e dotata di finanziamenti specifici, ha innescato immediatamente un mercato specifico che, per i motivi sopra evidenziati, non ha avuto un efficace controllo. Prova ne è il tentativo, mediante **Circolare del Ministero del Lavoro n. 37 dell'8 giugno 2015**, di limitare la fioritura di aleatori ed improvvisati Organismi Paritetici che hanno colto la portata dell'art. 37 comma 12, e la introduzione di requisiti per i formatori per la salute e sicurezza sul lavoro con il **D.I Min. Lav. e Min. Sal. 3 marzo 2013**.

“Peccati originali” che hanno contribuito ad una lettura ed applicazione degli obblighi formativi come *“obbligo di fare”* piuttosto che come *“obbligo di risultato”* mancando quindi l'obiettivo di far diventare i processi formativi uno dei volani per la sistemica applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro.

Ultimo aspetto, ma non meno rilevante ai fini della mancata realizzazione di percorsi formativi efficaci, è la imbarazzante constatazione che a distanza di più di dodici anni dalla sua previsione,

non è ancora stato istituito il libretto formativo del cittadino previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera i), del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, il cui contenuto deve essere "*considerato dal datore di lavoro ai fini della programmazione della formazione*" e di cui gli Organi di vigilanza "*tengono conto ai fini della verifica degli obblighi*" formativi. C'è da augurarsi che la modifica legislativa apportata dal **D.Lgs. n. 150 del 14 settembre 2015** (Job Act), che ne ha decretato l'abrogazione a vantaggio del "*fascicolo elettronico del lavoratore*", dia frutti migliori e tenendo conto dei percorsi già realizzati, riconosca crediti formativi per le parti comuni. Perché si possa arrivare a raggiungere questo risultato è però indispensabile che si metta ordine su tre questioni fondamentali: i soggetti formatori; l'utilizzo dell'e-Learning; la registrazione della formazione acquisita.

Data la situazione sopra descritta, credo sia giunto il momento di predisporre ed attuare, anche sulla base di qualche buona pratica comunque realizzata in sedi locali, un piano nazionale per il controllo a campione della attività formativa effettuata nelle aziende con l'intento di verificarne sia gli aspetti formali, sia la efficacia. Sarebbe un segnale forte di inversione di tendenza rispetto ad una tolleranza piuttosto diffusa che non è di aiuto neppure ai datori di lavoro: ad oggi, per le aziende non è facile districarsi nel dedalo di offerte formative provenienti da una pleora di Enti che vantano la propria titolarità sulla base di confini non chiaramente delimitati e che offrono prodotti molto spesso non valutati rispetto alla loro efficacia formativa.

L'organizzazione aziendale

La parola "*organizzazione*" è assente nella normativa per la prevenzione nei luoghi di lavoro sino alla emanazione del D. Lgs 277/91 laddove, in riferimento ai rischi presi in considerazione, si parla di "*Misure tecniche, organizzative, procedurali*" (vedi ad esempio art. 13 riferito ai rischi di esposizione a piombo). Col l'avvento del D. Lgs 626/94 il datore di lavoro deve invece "*organizzare*" nell'azienda, ovvero nell'unità produttiva, il servizio di prevenzione e protezione. Ed è un inizio.

A ben guardare, però, la "*organizzazione aziendale*" per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro "*pervade la normativa*" molto più recentemente, solo con il D. Lgs 81/08: la parola "*organizzazione*", declinata secondo vari accenti con cui compare più volte nel testo, costituisce il tratto di innovazione più significativo della norma.

E tra tutti i casi citabili, sicuramente il più significativo è quello definito all'art. 2, c. 1, lettera *dd*) e disciplinato dall'art. 30 dal titolo "*Modelli di organizzazione e di gestione*". La legislazione affida a tale articolo l'importante compito di concorrere alla realizzazione di una politica aziendale per la salute e sicurezza che, per un verso, contribuisca ad assicurare il pieno rispetto di tutti gli obblighi di sicurezza nei luoghi di lavoro, incluso l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro, in caso di delega di funzioni (*ex art. 16, c. 3*) e che, per altro verso, consenta, laddove il modello organizzativo sia adottato ed efficacemente attuato, di prevenire i reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche (di cui agli artt. 589 e 590, c. 3, c.p.), avvalendosi, qualora i suddetti reati presupposto si verificano e ricorrano tutte le

condizioni previste dagli artt. 5, 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001, dell'efficacia esimente della responsabilità amministrativa della persona giuridica, altrimenti sanzionata dall'art. 25-*septies* del d.lgs. n. 231/2001.

Detto in altri termini: la possibilità di poter evitare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (ovvero delle società di impresa) -in caso di infortuni sul lavoro o di malattie professionali che abbiano dato luogo ai reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime- mediante la corretta applicazione dei modelli di gestione ed organizzazione dell'art. 30, crea una strettissima correlazione legislativa, giuridica, e quindi di operato virtuoso da parte delle imprese, tra "*obbligo di sicurezza*" ed "*organizzazione della sicurezza*".

All'interno di questo percorso che dall'aspetto legislativo trasla, attraverso quello giuridico, nella vita concreta e quotidiana dell'azienda intesa nel suo complesso, possono trovare accoglienza quasi tutti gli altri aspetti che rendono il D. Lgs 81/08 una norma basata sulla miglior traduzione legislativa delle esperienze pregresse. Di particolare importanza:

- l'evoluzione della definizione di lavoratore non più legata ad aspetti di rapporto formale contrattuale ma allo svolgimento di un'attività lavorativa nell'ambito dell'*organizzazione* data dal datore di lavoro pubblico o privato che sia;
- l'evoluzione della definizione della valutazione dei rischi, ora completa in quanto valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito della "*organizzazione*" in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza;
- il preciso inquadramento entro cui può essere esercitata la delega di funzioni (art. 16) con, di nuovo, il richiamo ai poteri essenziali di "*organizzazione*" della gestione e di autonomia di spesa.

Ma tutto ciò, quanto è risultato efficace in un tessuto produttivo costituito in larghissima parte da micro e piccole imprese caratterizzate da una diffusa difficoltà di organizzazione, ben più ampia della specifica tematica legata alla salute e alla sicurezza dei lavoratori? Una molteplicità di articoli, le stesse richieste avanzate nelle più svariate sedi dalle associazioni dei datori di lavoro, i riscontri in sede di vigilanza, fanno propendere per una risposta insoddisfacente.

Non è possibile in questa relazione fare un'analisi approfondita dei fattori concausali. Mi limiterò a focalizzare pochissime riflessioni collegandole al tema delle semplificazioni, sistematicamente al centro del dibattito ed evocate come panacea per risolvere tutti i mali dai tempi della 626 in poi. Ritengo che di semplificazioni abbiamo tutti bisogno, ma che le semplificazioni saranno efficaci se deriveranno da un serio processo valutativo almeno dei più importanti fattori concausali. Il rischio, altrimenti è di ottenere come risultato, voluto o meno non importa, un abbassamento dei livelli di tutela.

Provocatoriamente userò il termine "*semplificazione*" anche con un'accezione diversa da quella solita.

I datori di lavoro, stentano ancor oggi ad apprezzare appieno il loro fondamentale compito in materia di tutela della salute e sicurezza nella propria azienda. Come conseguenza operano frequentemente *“deleghe in bianco”* a soggetti esterni e vivono come *“peso formale”* anche le responsabilità/opportunità sostanziali che la norma gli affida. Il datore di lavoro, fatto salvo il caso del DDL – RSPP o per lo svolgimento di attività come quella di datore di lavoro di un’impresa affidataria, non ha obbligo di formazione: paradossalmente si potrebbero ottenere *“sostanziali semplificazioni”* se un adeguato e mirato percorso formativo portasse i datori di lavoro -massimo vertice aziendale nella nostra materia- verso la piena consapevolezza che della loro *mission*, pur se non inserita negli obblighi indelegabili, fa parte anche il compito di indirizzo e di promozione della salute e della sicurezza in azienda. Scomparirebbero, o si ridurrebbero enormemente di numero, i voluminosi e poco utili documenti di valutazione dei rischi pagati *“tanto al chilo”* e verrebbero maggiormente utilizzate, ad esempio, le procedure standardizzate emanate con **D.I. 30.11.2012** che hanno come scopo quello di *“indicare il modello di riferimento sulla base del quale effettuare la valutazione dei rischi e il suo aggiornamento, al fine di individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione ed elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza”*. Queste procedure hanno un iniziale schema logico che individua, in coerente successione tra loro, tutte le fasi finalizzate ad una corretta valutazione dei rischi, puntualmente descritte ed esplicitate nelle istruzioni operative e nei moduli allegati.

Il sistema normativo italiano, è impostato generalmente sulla repressione dei comportamenti sbagliati senza prendere in considerazione la valorizzazione dei comportamenti corretti e virtuosi. E’ verosimile che ciò, non abbia aiutato (e non aiuti) il percorso di crescita culturale indispensabile, stimolando invece un approccio volto alla elusione della sostanza che sta dietro la norma, a favore del rispetto formale della stessa: in assenza di una contropartita *“appetibile”*, è un percorso che nel breve termine è probabilmente più facile sia per chi ha l’onere della sua attuazione che per chi ha l’onere del controllo sulla applicazione della medesima. L’altra strada comporta, infatti, la fatica della verifica, della programmazione e, soprattutto, del cambiamento organizzativo (sia dei luoghi, che delle macchine, e della mente). In questo caso, l’articolo 27 del d.lgs. 81/2008 prevede espressamente la predisposizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, che apra la strada a questi percorsi **(4)**, ma è noto che il decreto che avrebbe dovuto disciplinare tale qualificazione entro dodici mesi dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, non solo non è stato emanato ma non pare neppure essere tra le priorità del legislatore. Una modifica di questo assetto normativo, potrebbe rendere *“più semplice”* l’adesione sostanziale dei datori di lavoro, non solo di quelli che hanno una forte motivazione etica, ed anche una modifica dell’atteggiamento delle istituzioni che rischiano di appiattirsi dietro la necessità della *“omogenizzazione”* degli interventi, troppo spesso tradotta in soli numeri.

(4) *“con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisita anche attraverso percorsi formativi mirati, e sulla base delle attività di cui all’articolo 21, comma 2, nonché sulla applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell’impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile”*

A proposito di quest'ultimo aspetto, val la pena di ricordare come il D.Lgs. 81/08 abbia portato alla luce la necessità di un sistema informativo integrato che, a disposizione di tutti, risponda alla necessità di dati oggettivi che aiutino il sistema ad essere più efficace rispetto all'obiettivo di ridurre i rischi nei luoghi di lavoro. Tale sistema informativo nazionale aiuterebbe a semplificare una programmazione efficace dei controlli, ma anche a semplificare la valutazione di efficacia delle azioni poste in essere dal sistema complessivamente inteso, attraverso gli indicatori dei "livelli di rischio" e di quelli relativi alla "salute persa". Di nuovo è imbarazzante constatare che tale sistema informativo dopo sette anni non è ancora stato avviato, nonostante una quota importante delle componenti esista e sia funzionante da più anni.

In termini di rilevanza complessiva, a mio avviso, solo dopo questa tipologia di "semplificazioni", vanno giustamente considerate le semplificazioni relative agli obblighi documentali che gravano su questa normativa (come su moltissime altre) e che riducono le risorse da utilizzare per i sostanziali obiettivi di salute e sicurezza. Su tale tipo di semplificazioni esistono lunghi elenchi, formulati dalle Regioni, dalle parti sociali ed anche dai ministeri: tutte si sono scontrate con la vera, perversa burocrazia, che soffoca la nostra società.

Nella mia vita professionale ho però assistito più di una volta alla richiesta di semplificazioni solo apparentemente formali ma che, in modo neppur tanto nascosto, celavano richieste di abbassamento dei livelli sostanziali di tutela: anche se impopolare in questo momento storico, ritengo che a queste bisogna contrapporsi in modo chiaro, anche nei periodi di difficoltà come quelli che da tanto tempo stiamo vivendo.

Come ultimo punto, voglio affrontare il tema dell'**assetto istituzionale**, oggi più che mai al centro dell'attenzione da parte degli addetti ai lavori, ma verosimilmente molto meno interessante per i cittadini che sono preoccupati di ben altro e che, mediamente, hanno a disposizione per farsi una loro idea la superficiale lettura dei fatti che viene proposta dai media, a spot ed in relazione ad eventi infausti.

Dal marzo 2003, opero presso il "*nodo regionale*" delle Marche e, dunque, questo è un tema che attraversa la mia vita professionale esattamente con la stessa intensità (anche emozionale) di quanto inizialmente descritto.

Come per gli altri temi trattati, un commento all'assetto istituzionale vigente a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 81/08, può essere una valida sintesi del percorso complessivo derivante dall'intreccio tra normativa di prevenzione nei luoghi di lavoro e 833/78.

In questo caso credo che, in ordine cronologico, i passaggi più importanti che hanno condotto sino al quadro attuale siano stati negli anni:

- la L. 833/78 che, modificando le funzioni dei soggetti detentori delle competenze, ha modificato anche l'approccio culturale al problema, spostandolo verso la conoscenza dei rischi. Il modello, molto decentrato, ha immediatamente sofferto della mancanza di un coordinamento nazionale (SNOP, piuttosto che la Regione Emilia Romagna con i suoi manualetti verdi sono stati i miei primi compagni di viaggio). La crescita di competenze e di esperienze nei territori (ovviamente

disomogenea), per molti anni non ha avuto riscontro nella quasi totalità dei livelli di governo regionali e, ancor meno, nel livello di governo nazionale.

- il recepimento delle normative europee degli anni '90, avvenuto a cura del solo Ministero del Lavoro, ha determinato un interesse delle Regioni (principalmente dei livelli tecnici regionali ben collegati con i Servizi di Prevenzione delle ASL) verso il *"fare sistema"*. Derivarono, come esempi di *"buone prassi"*, molte linee guida, tra cui ricordo in particolare le *"linee guida interregionali per l'applicazione del D.Lgs 626/94"* ed un primo esperimento di azione coordinata e monitorata su scala interregionale quale fu il *"piano di monitoraggio e controllo sulla applicazione del D.Lgs 626/94"*. Il Ministero della Salute era sostanzialmente silente ed il Ministero del Lavoro si manteneva completamente distaccato dalla profonda mutazione di approccio al tema determinato sia dalla 833/78 che dalle direttive europee.

- la emanazione della **D. Lgs. 23 febbraio 2000, n. 38** (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell' articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144) che al Capo V indica anche l'INAIL come soggetto per gli interventi finalizzati al miglioramento delle misure di prevenzione . Tale condizione favorirà l'avvio della Partnership Regioni – INAIL ed ISPEL, iniziata con il protocollo d'intesa dell'estate 2002 e che ha dato, come esito più rilevante, la creazione della banca dati NFI ed i percorsi progettuali INFORMO e MALPROF, oltre che la strutturazione di *"buone prassi"* di partnership strategica in alcune Regioni, correlata poi con i percorsi dei Comitati regionali di Coordinamento ex art. 7 del D. Lgs 81/08: contenuti ampiamente ripresi negli articoli 9 e 11 del D. Lgs 81/08.

- la **Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3** "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" che attribuisce potere alle Regioni di *"concorrere"* unitamente al governo alla legislazione per la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in un rapporto di *"leale collaborazione reciproca"*. Osservando gli eventi succedutisi, balza evidente come -correttamente- la scelta, quasi assoluta delle Regioni, sia stata quella di operare con percorsi condivisi con il Governo nazionale anche sulle normative di dettaglio, ma di valore per tutta la nazione. Ciò ha portato:

- a numerosi **Accordi Stato – Regioni**, sia di tipo tecnico che per brevità non enuncio, sia di tipo programmatico (vedi Accordi in esecuzione dei documenti prodotti 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 del lavoro"* operante ai sensi dell'art. 5 dell'81 presso il Ministero della Salute;
- a decreti fondamentali come il **DPCM 21.12.2007** *"Coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro"* ed il **DPCM 17 Dicembre 2007** - Esecuzione dell'accordo Stato Regioni del 1° agosto 2007, recante: *"Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro"*.
- Infine alla emanazione del D. Lgs 81/08 e s.m.i.

A mio avviso, almeno per questa area tematica, ciò tende a confutare le forti critiche all'art. 117 della costituzione oggi vigente, in fase di revisione. Il periodo storico descritto, come sappiamo, sta per chiudersi: la nuova norma costituzionale riporterà molte materie, tra le quali la tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro, a sola competenza statale.

Quello dal 2001 ad oggi, è quindi l'unico, breve, periodo storico in cui l'esperienza maturata in Italia a seguito della L. 833/78, ha avuto strumenti efficaci per poter essere recepita nella normativa nazionale. Ciò è avvenuto in maniera visibile, ma credo che non sarebbe stato possibile se, per un periodo ancor più breve che va dal 2004 al 2008, non ci fosse stato, per la prima volta, un interesse del Ministero della Salute a considerare la prevenzione nei luoghi di lavoro come parte integrante e paritaria della più ampia area della prevenzione collettiva di cui i LEA trattano. In quel periodo storico, infatti, furono gettate le basi per la riprogettazione della prevenzione nell'ambito della programmazione sanitaria: l'invenzione, lo sviluppo ed consolidamento dei Piani Nazionali della Prevenzione, avviati con l'inserimento nel primo così detto **"Patto per la Salute"** tra Stato e Regioni siglato con **Accordo del 23.3.2005** (*Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. (GU Serie Generale n.105 del 7-5-2005 - Suppl. Ordinario n. 83).*

Oggi, nella declinazione del vigente Patto per la salute 2014 – 2016 (Intesa Stato Regioni 82/ CSR del 10.7.2014), troviamo la previsione del terzo **"Piano Nazionale della Prevenzione"**, poi approvato con Accordo Stato Regioni (rep. 156/CSR del 13 novembre 2014).

In questo documento, che ogni Regione ha adottato entro l'estate 2015 appena trascorsa, la prevenzione nei luoghi di lavoro risulta come uno dei 10 macro obiettivi principali, con l'obbligo di perseguire sia le strategie di coordinamento derivanti dagli articoli 5 e 7 del D. Lgs 81/08 sulla base dei dati epidemiologici, sia obiettivi di salute e sicurezza derivanti dal patto salute nei luoghi di lavoro (edilizia, agricoltura, cancerogeni) che dalle successive strategie nazionali ed europee (stress lavoro correlato e patologie muscolo scheletriche).

Oltre a ciò, il metodo della trasversalità degli interventi, previsto dal PNP 2014 – 2018, porta a perseguire obiettivi -da condividere con molti altri soggetti interni ed esterni alla organizzazione sanitaria- di promozione della salute e sicurezza nei percorsi scolastici (art. 11 comma 4 del D. Lgs 81/08) e di promozione degli stili di vita nei luoghi di lavoro (WHP – Aziende che promuovono salute).

Ulteriore aspetto di coerenza complessiva potrà derivare dalla firma del nuovo protocollo di intesa tra INAIL e Regioni, tecnicamente approvato, che riallinea i percorsi concordati sul versante dei più rilevanti flussi informativi specifici e correla la programmazione territoriale delle sedi regionali INAIL per la prevenzione con i comitati ex art. 7 ed i PRP.

Non credo che sia mai esistita, nell'universo della prevenzione nei luoghi di lavoro, una tale coerenza di elementi, non frutto però di una fortuita **"congiunzione astrale"** ma del lavoro perseguito da moltissimi operatori che, dalla esperienza della 883/78, hanno continuato a perseverare per la realizzazione di un **"modello"** di intervento, coerente risposta ai bisogni reali dei cittadini.

E' mia opinione che i livelli istituzionali regionali, complessivamente intesi, abbiano assistito quasi assenti all'inizio e partecipando poi in modo convinto e determinato nei periodi successivi; purtroppo con impegno e convinzione troppo variegata nella distribuzione tra i singoli territori regionali, prestando il fianco alla critica più rilevante che oggi viene mossa, ovvero della disomogeneità dei livelli di applicazione della normativa. Il tema è stato molte volte affrontato, anche nelle relazioni della commissione Parlamentare di inchiesta del Senato sulle così dette "morti bianche".

E' mia opinione che Il Ministero del Lavoro abbia invece svolto il suo fondamentale ed insostituibile ruolo come il titolo V riformato prevede (leale collaborazione) in un periodo temporale molto limitato che ha portato però come frutto principale la approvazione del D. Lgs 81/08. Purtroppo sia prima che dopo, è rimasto estraneo e determinatamente separato. Nel rileggere una serie di circolari interne si ha veramente l'impressione fondata che l'obiettivo principale -tranne che in quel limitato periodo storico- non sia mai stato quello di concorrere per dare risposte ai bisogni espressi dai cittadini, ma di evitare di perdere completamente un ruolo nella prevenzione nei luoghi di lavoro, attendendo il momento per ripristinare, non sulla base delle competenze sostanziali, un primato perduto con la 833/78. Tale comportamento, ha certamente, negli anni, contribuito alle difficoltà di buon funzionamento del sistema istituzionale attuale e meriterebbe, in altra sede, un approfondimento specifico, mai effettuato sino ad oggi, proprio in previsione delle sopra indicate modifiche costituzionali.

Siamo alla vigilia di cambiamenti della costituzione che inevitabilmente avranno ricadute sugli attuali assetti istituzionali, anche se ritengo un errore considerare in modo parcellizzato quelli relativi alla tutela e sicurezza del lavoro, rispetto ai cambiamenti complessivi previsti dalla riforma in discussione. Nella mia esperienza di vita e di lavoro, ho verificato costantemente che qualsiasi percorso, come si usa dire, cammina "sulle gambe" (ed io aggiungo in esplicito "con la testa") delle persone che ne prendono parte: ognuno con la sua dose di responsabilità a secondo del ruolo ricoperto. Ecco perché saranno così importanti, in questo contesto, le gambe e la testa di chi avrà il dovere/potere di governare il nuovo percorso. L'augurio è che questo percorso abbia un progetto e che questo progetto guardi al futuro facendo tesoro del passato e non si limiti a guardare al passato, pensando che così sarà possibile governare il futuro.