

Contributo delle Regioni e P.A. ai temi della Salute e Sicurezza sui luoghi di Lavoro

Premessa

Le Regioni e le Province autonome esprimono apprezzamento per l'iniziativa dei Ministri del Lavoro e delle Politiche sociali e della Salute di costituire un tavolo di confronto articolato e aperto ai contributi e alle esperienze delle Istituzioni, delle Parti sociali e di tutti gli Stakeholders per individuare opportuni ed efficaci interventi da mettere in campo per contrastare il grave fenomeno degli incidenti e degli infortuni che si verificano sui luoghi di lavoro e che negli ultimi anni hanno conosciuto un marcato trend in aumento.

Le Regioni e le Province autonome apprezzano la volontà di riportare il tema della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro tra le priorità dell'agenda politica in una logica di forte collaborazione istituzionale per trovare insieme soluzioni concrete che nella direzione della semplificazione possano dare risposte idonee a contrastare il fenomeno delle morti sul lavoro che in questo momento conosce purtroppo una fase emergenziale.

Alla luce di quanto sopra, si pone quanto mai necessario adottare una Strategia Nazionale in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro in coerenza con il Quadro Strategico Europeo 2014-2020, che tenga conto anche delle progettualità che si stanno definendo congiuntamente tra Stato e Regioni nel nuovo Piano per la Prevenzione 2020-2025, con specifico riguardo ai progetti nazionali predefiniti negli ambiti di edilizia e agricoltura, e per l'esposizione al rischio relativo alle patologie da sovraccarico biomeccanico, stress lavoro correlato, tumori professionali.

Dal confronto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con l'Inail e con le parti sociali presenti al tavolo istituito nell'ambito della Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 del d.lgs. 81/2008, si è trovata una convergenza sulla necessità di intervenire su alcuni aspetti dell'attuale sistema attuativo del d.lgs. 81/2008 ritenuti critici:

- 1. Garantire uniformità, omogeneità e razionalizzazione del quadro normativo**
- 2. Assicurare un sistema di monitoraggio, controllo e vigilanza**
- 3. Migliorare la qualità della formazione**

Entrando nel merito, si ritiene di evidenziare che a garanzia della tutela del lavoratore è essenziale l'attività di controllo nelle imprese svolta dalle ASL, ovvero dal Sistema delle Regioni. Le ASL, controllano le imprese di ogni settore merceologico, pubblico e privato, garantendo il rispetto del relativo Livello Essenziale di Assistenza, ovvero il controllo nel 5% delle imprese attive. In concreto vigilano annualmente su circa 130.000-150.000 aziende con un totale di circa 150.000-200.000 controlli che comprendono ispezioni in loco, verifiche documentali, indagini di polizia giudiziaria ed assistenza.

Diversamente, la competenza ispettiva per la materia salute e sicurezza sul lavoro affidata, da disposto normativo, all'Ispettorato Nazionale del Lavoro è sostanzialmente limitata ai cantieri.

Fermo restando che la sovrapposizione tra gli interventi dell'ASL e dell'INL non costituisce criticità-giacché ove si verifica è residuale (gli INL, come già accennato, effettuano essenzialmente la verifica degli aspetti della formazione nei soli cantieri, stante la distinzione tra le competenze dei due organi di controllo), **si ritiene di porre in via esclusiva la vigilanza sulla applicazione normativa in capo alle ASL, garantendo, in questo modo uniformità del quadro normativo.**

Per assicurare un intervento modulato in attività di assistenza a quelle imprese che, pur avendo la motivazione alla prevenzione hanno un *gap* di capacità nell'applicazione di ulteriori misure di tutela - d'ordine tecnico, organizzativo e/o procedurale - per il miglioramento delle condizioni e dei requisiti

di sicurezza sul lavoro, le ASL realizzano i Piani Mirati di Prevenzione. Con i Piani le ASL assistono - ovvero controllano - più imprese accomunate da un identico profilo di rischio, in un unico contesto organizzativo; in questo modo, peraltro, innalzano il grado di efficienza dei controlli **compensando, per quanto possibile, la carenza ormai strutturata di organico** (medici del lavoro, chimici, ingegneri, tecnici della prevenzione) che risulta essere diminuito nel periodo 2013- 2017 del 19%.

Detta carenza si manifesta in tutta la sua criticità laddove sul territorio si verificano emergenze naturali (ad esempio, in caso di terremoti) che richiedono l'impiego urgente di personale per esercitare il controllo non solo nelle imprese danneggiate, ma anche nei cantieri di ricostruzione edilizia.

Pertanto, è inderogabile sottolineare l'urgenza di **potenziare gli organici dei Servizi ASL di tutela della salute e sicurezza sul lavoro**. Parimenti, **si ricorda l'importanza di utilizzare anche i proventi delle sanzioni irrogate alle imprese per la realizzazione di ulteriore attività di prevenzione** per dare attuazione al disposto normativo.

Nel merito delle misure per contrastare gli infortuni preme sottolineare la **necessità di intervenire sulla formazione alla salute e sicurezza sul lavoro**.

Una delle criticità ad oggi è rappresentata dalla mancanza di chiarezza in merito a chi siano effettivamente i soggetti formatori *ope legis*. Quelli accreditati dalle Regioni sono facilmente individuabili perché inseriti appunto nell'elenco degli enti accreditati, lo stesso non può dirsi per gli altri. Potrebbe essere individuato all'uopo un elenco nazionale. La proposta di istituire un sistema di accreditamento parallelo a quello esistente per l'erogazione della formazione in materia di salute e sicurezza, non si ritiene utile. Si potrebbe invece condividere un set di requisiti aggiuntivi/specifici per chi eroga formazione in materia di salute e sicurezza. Tali requisiti aggiuntivi potrebbero risiedere nel possesso da parte dei soggetti formatori di titoli di studio specifici e/o esperienza professionale maturata. Andrebbero chiarite altresì le tipologie di attestazioni finali (frequenza, qualifica, aggiornamento) e chi le rilascia, così da garantire omogeneità a livello nazionale e sostenibilità delle procedure.

Occorre altresì prevedere un **idoneo sistema di monitoraggio, verifica e controllo circa l'operato dei soggetti formatori**, al fine di consentire interventi correttivi sanzionatori certi e mirati in seguito ad accertate difformità nell'erogazione dei percorsi formativi sull'intero territorio nazionale.

Altro aspetto da approfondire potrebbe riguardare la necessità di **regolamentare la professione del Responsabile e addetto a servizi di prevenzione e protezione (RSPP e ASPP), del Coordinatore alla Sicurezza nei cantieri in fase di esecuzione e in fase di progettazione (CSE e CSP), andando a definirne le competenze specifiche** e di conseguenza creando un vincolo "esterno" anche per i soggetti formatori, che dovrebbero progettare l'organizzazione e l'erogazione della formazione insieme a questi professionisti. Inoltre, a vantaggio delle microimprese, laddove il datore di lavoro eserciti direttamente il ruolo di RSPP, occorre definire il profilo professionale del **consulente alla SSL**, figura oggi non definita dalla norma nazionale. Si ritiene, altresì, che, per alcune professionalità, il percorso formativo debba essere rivisto al fine di riconoscere che l'esecuzione di speciali mansioni lavorative deve essere considerata a tutti gli effetti una competenza riconosciuta, individuata previa partecipazione a percorsi formativi ovvero **a percorsi di abilitazione**. La regolamentazione dei suddetti profili professionali renderebbe possibile la creazione di un albo, garantendo qualità al relativo servizio.

In questo contesto è necessaria una norma nazionale che definisca in maniera cogente la **rappresentatività all'interno degli Organismi Paritetici**.

D'altra parte, più in generale si ritiene che sia fondamentale promuovere un **approccio culturale alla materia di salute e sicurezza sul lavoro**, anticipando già ai primi momenti formativi dello studente

– lavoratore del domani – insegnamenti appositamente modulati sia al grado di apprendimento in tema di tutela della salute e della sicurezza **che alla tipologia di scuola secondaria di secondo grado frequentata**. In concreto, si tratterebbe di coinvolgere il sistema dell'istruzione per rendere la materia argomento trasversale ad ogni insegnamento. Peraltro una proposta potrebbe essere quella di **inserire i moduli sulla sicurezza sui luoghi di lavoro nell'ambito delle nuove discipline di educazione civica**, nelle scuole di ogni ordine e grado.

Altri ambiti di intervento sono rappresentati da: allineamento dei piani didattici dei corsi di Laurea per Tecnici della prevenzione, integrando moduli didattici tecnico-scientifici più ampi rispetto agli attuali a carattere prettamente sanitario **e prevedendo master specificamente dedicati alla sicurezza e salute sui luoghi di lavoro**; nonché la riqualificazione dei percorsi di aggiornamento del personale in servizio con funzioni di vigilanza e controllo per un maggiore interscambio e interazione.

Sul piano normativo, si rileva che gli Accordi sottoscritti in Conferenza Stato Regioni oggi vigenti hanno costruito in un decennio un apparato formativo che risulta inefficace perché basato sul principio di lezioni frontali ad adulti. La sua inefficacia rende vano l'impegno organizzativo e l'onere economico in capo alle imprese, inoltre si sottrae da interventi efficaci di controllo da parte degli organi di vigilanza e delle Regioni perché avulso da regole certe e da strumenti correttivi/repressivi. Pertanto è necessario pervenire ad un **unico accordo in tema di formazione obbligatoria** (titolo I del D.Lgs. 81/2008), con eventuali allegati per specifiche tipologie di formazione, che fissi requisiti e criteri univoci sugli elementi comuni e superi la frammentazione e poca sistematizzazione della materia.

Peraltro, si ritiene che si possa incrementare il grado di tutela dei lavoratori, anche prevedendo una **premialità** sotto forma di incentivi, finanziamenti e defiscalizzazione **alle imprese "virtuose"**. **Parimenti è necessario prevedere disincentivi /sanzioni a carico delle imprese "non virtuose" ossia quelle in cui si sono verificati gravi infortuni o incidenti mortali a causa del mancato rispetto della normativa vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro.**

Infine, la complessità della materia salute e sicurezza sul lavoro rende inderogabile disporre di un **sistema informativo nazionale** che, nel rispetto della normativa nazionale sulla privacy, possa ricondurre ad un'unica anagrafica delle aziende i controlli su di queste effettuati allo scopo di discernere le imprese virtuose da quelle non ottemperanti. Detto sistema diverrebbe strumento per migliorare e perfezionare il coordinamento operativo tra i diversi soggetti preposti alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, oltre che base per un'interazione su contenuti reali tra il Comitato di coordinamento ex art.5, Commissione consultiva permanente ex art. 6 e i Comitati regionali di coordinamento ex art. 7, tutti articoli del D.Lgs 81/2008. In questa logica, l'attivazione del SINP, ovvero il perfezionamento della sua architettura così come già condivisa all'interno del tavolo all'uopo costituito (vi partecipano le Regioni ed Inail), richiederebbe maggiore slancio e un governo più attento dei tempi e dei contenuti da parte del Ministero competente.

Allegato – Prime proposte emendative al Dlgs. 81/2008

- All'art. 13 “Vigilanza”- per consentire il controllo sulle macchine agricole le cui non conformità rappresentano le cause di tanti infortuni mortali, si ritiene di legittimarne la vigilanza sulle strade da parte delle ASL. In questo modo superando la difficoltà di verificarle nei campi di coltivazione, nei capannoni agricoli ove sono ricoverate in un assetto che le vede prive degli organi lavoratori.
- Articolo 13 comma 1 Dlgs 81/08 *“La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in qualsiasi settore produttivo o luogo di lavoro è svolta in via esclusiva dalla Azienda Sanitaria Locale competente per territorio....”*).
- Articolo 13 comma 6 DLgs 81/08 (*“L'importo delle somme che l'ASL, in qualità di organo di vigilanza, ammette a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758(N), integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL..”*).
- Articolo 14 “Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei Lavoratori” – è necessario istituire un sistema informativo delle sanzioni irrogate dalle ASL e dall'INL per consentire la verifica della reiterazione delle violazioni.
- Articolo 21 - Disposizioni relative ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del Codice civile e ai lavoratori autonomi - 1. *I componenti dell'impresa familiare ... devono: ... aa) utilizzare opere provvisorie, apprestamenti o in genere qualsiasi oggetto necessario al lavoro secondo le indicazioni del fabbricante e nel rispetto delle norme del presente decreto; ...*
- Articolo 65 - Locali interrati o seminterrati – Si propone l'abrogazione della concessione in deroga da parte delle ASL di utilizzare come luogo di lavoro locali seminterrati.
- Articolo 67 – Notifiche all'organo di vigilanza competente per territorio – *Abrogazione*
L'obbligo di cui al presente articolo si ritiene assolto dall'obbligo di presentazione della SCIA. Per questo si propone la sua abrogazione.
- Titolo IV - Si propone l'integrazione (se non l'emanazione di una normativa nazionale dedicata) con specifico riguardo alla sicurezza dei lavori in copertura.
- Articolo 244 – Registrazione dei tumori - 3-bis. *Allo scopo di alimentare i registri con l'emersione delle neoplasie di cui al comma 3 ed, in generale, delle malattie professionali,*

INPS rende disponibili alle Regioni, ovvero alle ASL ed ai COR, in cooperazione applicativa, l'estratto delle storie lavorative a garanzia dell'operatività di Occupation Cancer Monitoring (OCCAM).

Attualmente INPS non fornisce le storie lavorative alle ASL se non per i singoli casi oggetto di indagine per sospetta malattia professionale. La fruibilità completa della banca dati, in cooperazione applicativa, nel rispetto della privacy, consentirebbe il funzionamento di Occupation Cancer Monitoring (OCCAM), strumento nato all'Istituto dei Tumori di Milano, in grado di rilevare nuove potenziali malattie di probabile origine professionale.

- La regolamentazione dei profili di RSPP/ASPP/CSE/CSP/Consulenti, deve diventare requisito essenziale all'erogazione di servizi di informazione, formazione ed addestramento in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. In questa logica, si propone di integrare il DLgs 81/08 con il disposto: *“E' vietato fornire, a qualunque titolo, servizi di informazione, formazione ed addestramento in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro da parte di soggetti non previsti dalle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia”*.