

Si può fare. Si deve fare.

di Massimo Peca [*]

Angelo Branduardi e Frederick Frankenstein ci ricordano che “si può fare”.

La Giornata mondiale per la salute sul lavoro, dello scorso 28 aprile dovrebbe darci l'occasione per fare qualche riflessione fuori dal nostro piccolo condominio. Quest'anno il tema è stato la “Salute e sicurezza nell'utilizzo di prodotti chimici sul lavoro”. Quelli su cui il nostro Paese e il Servizio sanitario nazionale globalmente, in particolare i Servizi per la prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (gli SPSAL), sono alquanto inadempienti in relazione all'organizzazione dei controlli necessari per verificare l'attuazione delle normative europee REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) e CLP/GHS (Classification, labeling and packaging of substances and mixtures/Globally Harmonised System of classification and labelling of chemicals).

Il prossimo 14 giugno scade la delega che il Parlamento ha concesso al Governo per emanare i decreti legislativi previsti nella legge 10 dicembre 2014, n. 183. In particolare, mi riferisco all'istituzione della “Agenzia unica per le ispezioni del lavoro”. Come la definisce il provvedimento legislativo.

In una precedente occasione, mi sono occupato della necessaria modifica costituzionale dell'articolo 117 e dei riflessi che questa dovrebbe avere sul sistema di controllo per la salute e la sicurezza dei lavoratori, terminando con la “peculiarità che ci contraddistingue rispetto al resto del mondo”.

Questa volta cercherò di spiegare perché ritengo necessario che il nostro sistema si evolva, magari ispirandosi ai modelli esistenti in altri Paesi. A mio avviso questo è il modo in cui si deve razionalizzare tutto il complesso in discussione, mediante il quale si otterrebbe anche la sua semplificazione, almeno organizzativa e strutturale. Quella legislativa, sarebbe una conseguenza inevitabile.

Senza andare molto lontano, negli USA o in Australia, ad esempio, vorrei fare qualche confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea. Come ho già avuto modo di argomentare in altre circostanze, le informazioni che cito sono tratte dall'ILO, dall'EU-OSHA, da EUROSTAT, dall'INAIL e dai rapporti annuali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sull'Attività delle regioni e delle province autonome per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Ma prima, qualche numero. Con tutta la prudenza necessaria nel trattare questi dati, l'ILO ci dice che il 9.8% degli infortuni che accadono nel mondo avvengono in Italia (esclusi quelli in itinere) e di questi il 2.7% sono mortali, avendo l'1.2% dei lavoratori del resto del mondo.



comunicazione di questi dati, è ancora molto difficile averne di perfettamente confrontabili a causa delle differenze esistenti nella varie legislazioni.

Passando ad un sommario esame di come sia articolata la vigilanza nei luoghi di lavoro per verificare la rispondenza alla legislazione che tutela la salute e la sicurezza dei lavoratori, si nota come in quasi tutti i 38 Paesi su cui ho fatto qualche



Con altrettanta prudenza, bisogna sapere quali sono i tassi standardizzati europei dei casi mortali italiani (incidenza infortunistica per 100.000 occupati): 1,3 nel 2012 contro lo 0,1 della Finlandia, lo 0,6 del Regno Unito e dei Paesi Bassi, lo 0,8 della Svezia, lo 0,9 della Germania.

Purtroppo, per le malattie professionali, reperire i dati da confrontare è estremamente difficoltoso per molte ragioni. L'ILO ci indica il numero complessivo di quelli mortali per ogni anno: 2.020.000 su un totale di 160.000.000. Nonostante l'UE abbia emanato il regolamento 1338/2008 che stabilisce l'obbligo di

approfondimento, ci siano degli unici organismi pubblici di controllo (in genere Agenzie) supervisionati dai Ministeri del lavoro o ministeri multifunzionali ad esso assimilabili. In nessun caso questi compiti sono svolti esclusivamente dai servizi sanitari pubblici, come in Italia. Neppure nel Regno Unito, dove hanno inventato il national health service, il servizio sanitario nazionale.



In quasi tutti i 38 Paesi il sistema è unico con quello che garantisce il rispetto delle norme contrattuali e assicurative, ma sempre con ispettori che si occupano solo di una funzione: salute e sicurezza o aspetti contrattualistici, contributivi, assicurativi.

L'unica eccezione (ma non nelle funzioni ispettive descritte) esiste in Irlanda, in cui ci sono due agenzie nazionali separate. Nel Regno Unito, è stato molto indicativo e interessante constatare che nelle pagine di presentazione di questi compiti, vi è sempre riportata la possibilità per le aziende ispezionate, di segnalare alla medesima autorità locale le eventuali difformità di applicazione della normativa da parte degli ispettori, rispetto agli standard fissati dall'HSE. In Italia ci sarebbero un fiume di segnalazioni.

Ai patiti del federalismo non dovrebbe sfuggire il sistema tedesco, formato da 16 agenzie federali (una per ogni Land) coordinate da quella nazionale, che a sua volta dipende dal solito ministero del lavoro e degli affari sociali (Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Altro che 250 SPSAL/SIA dipendenti da altrettante amministrazioni diverse esistenti in Italia.

Ma, in parte, queste non sono informazioni nuove. Le avevano già date alcune delle sei commissioni d'inchiesta parlamentari sul fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali che si sono succedute negli anni. Per una lettura completa, rimando agli allegati a questo articolo.

Un'agenzia che mi è sempre piaciuta, fin dalla sua istituzione, è quella portoghese: l'ACT, l'Autoridade para as Condições do Trabalho, l'Autorità per le condizioni del lavoro, nata dalla fusione in un solo organo dei vari ispettorati locali.

Nel nostro Paese i controlli sulla salute e la sicurezza dei lavoratori civili nei settori marittimo, aereo, ferroviario e minerario, sono demandati ad organismi diversi:

- al Servizio sanitario nazionale (SSN), quelli del personale che lavora nei porti in collaborazione/coordinamento con le Autorità portuali;
- alle Capitanerie di Porto (cioè alla Marina Militare, Ministero della difesa), quelli del personale che lavora a bordo della imbarcazioni italiane e a questo, sarebbe stata intenzione dell'ex ministro Lupi, aggiungere anche quello straniero per effetto della Convenzione internazionale sul lavoro marittimo dell'ILO, MLC 2006. Una scelta tutta italiana non ancora del tutto superata;
- agli uffici periferici del Ministero dei trasporti, quelli del personale degli aeroporti;
- congiuntamente a Trenitalia / RFI e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quelli di tutto il personale di queste aziende pubbliche, ma solo per gli aspetti di sicurezza, con il grosso limite che solo una piccolissima parte della legislazione in vigore è applicabile e sanzionabile.

Mentre, i rischi per la salute sono appannaggio del SSN. A tutto ciò, si aggiunge la particolarità che queste divisioni di competenze non valgono per i gestori privati di concessioni ferroviarie, poiché la vecchia legislazione non contemplava l'esistenza di concessioni a privati. Il trattamento legislativo a loro riservato è del tutto simile a quello di una officina meccanica privata. Si deve necessariamente aggiungere un'altra singolarità: spesso le indagini per gli infortuni accaduti nel settore ferroviario sono svolte dalla Polizia Ferroviaria, invece che dagli ispettori tecnici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- alle Regioni, direttamente e non tramite il SSN, quelli del personale che lavora nella miniere, nelle cave, nelle torbiere e nell'estrazione delle acque minerali.

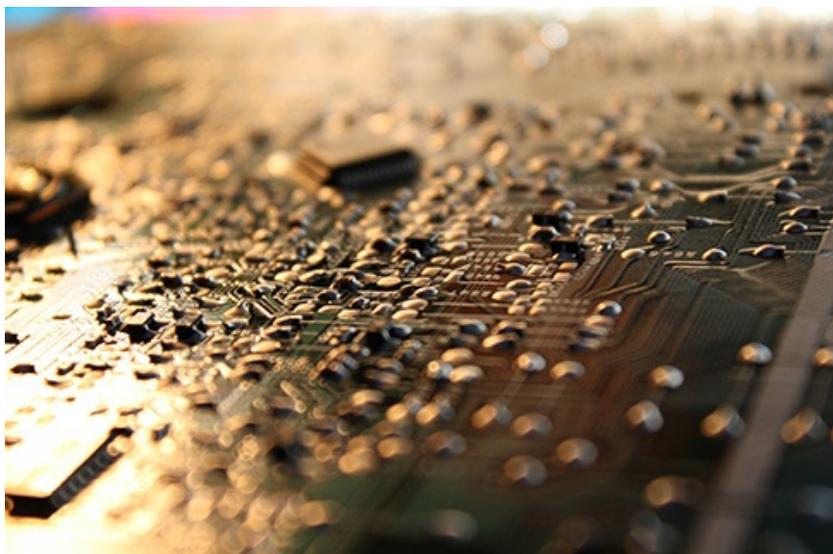


A tutto ciò, si aggiungono le competenze del Ministero dello sviluppo economico (MISE) e quello della salute. Al primo giungono tutte le segnalazioni di non conformità alle direttive di prodotto (in genere del SSN) che riguardano la sicurezza delle attrezzature e delle macchine, che le “istruisce” e demanda all'INAIL (oggi, prima era l'ISPESL) la verifica dell'attendibilità di quanto segnalato e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il controllo delle modifiche richieste dal MISE.

Il Ministero della salute, tramite la sua Direzione generale della prevenzione sanitaria, ha tra le sue funzioni anche quella della “prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, ivi incluse le altre competenze sanitarie in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro previste dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81”.

Che dire, solo in qualche altro Paese esistono divisioni per grandi settori produttivi, ad esempio in Finlandia: petrolifero, porti, aeroporti. Ma sempre e comunque, gli organi sono unici, la legislazione non contempla “zone franche” e l'autorità di supervisione statale è sempre una sola. Da questa dipendono i singoli organi. Solo in Italia esiste una confusione così estesa ed una arretratezza/scoordinamento legislativo in alcuni settori, sconvolgente: marittimo/portuale e ferroviario. Forse non è un caso che se si cerca l'organizzazione ispettiva esistente in Italia nel sito dell'ILO, si troveranno delle scarse informazioni.

Qualche annotazione sulla parte principale della nostra pubblica amministrazione che si occupa di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro: i Servizi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (SPSAL) delle ASL (cioè del SSN). Qualcuno dovrebbe spiegare il perché di questi dati, calcolati dalla fonte ufficiale, relativi agli SPSAL di tutto il Paese:



	2012	2011	2010	2009	2008
Indagini di polizia giudiziaria per infortuni concluse con contravvenzioni	28,2%	36,0%	32,1%	29,2%	30,4%
Indagini di polizia giudiziaria per malattie professionali concluse con contravvenzioni	8,5%	9,1%	12,1%	19,1%	10,6%
Aziende ispezionate in cui sono state rilevate irregolarità sanzionate	31,8%	36,1%	33,2%	34,0%	49,8%
Importo medio delle violazioni riscontrate da ogni ufficiale di polizia giudiziaria	€ 14.913,87	€ 17.628,27	€ 19.489,33	€ 21.057,45	€ 16.062,06

Secondo me, sono dati lontani dalla normalità. Lo dico con cognizione di causa.

Sempre dai rapporti annuali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, rilevo che non vengono mai quantificate le “disposizioni” (istituto previsto dall'articolo 10 del DPR 19 marzo 1955, n. 520) e mi torna in mente una affermazione fatta dal dr. Beniamino Deidda e contenuta negli atti “Organizzazione dell'attività inquirente e strumenti per garantire una cultura specialistica negli uffici giudicanti”, Incontro di studio sul tema tutela della sicurezza del lavoro – Roma 24 maggio 2007, Consiglio Superiore della Magistratura, in cui diceva: “Penso all'uso illegittimo della disposizione cui si è già fatto cenno. Ci sono regioni in cui quest'uso è assai diffuso e sembra non avere rilievo la circostanza, che in verità appare decisiva, che l'art. 25 d. lgs. 758/94 faccia divieto di utilizzare gli istituti della diffida e della disposizione “nelle

contravvenzioni”. Ma i servizi di certe regioni italiane ritengono che la prescrizione sia misura troppo dura nei confronti del contravventore e allora adottano la più dolce misura della disposizione, una sorta di avvertimento che entro un certo termine il contravventore deve mettersi a posto.”. Mi pare che questa sia materia per la Corte dei Conti e la “prassi” descritta dura da tantissimi anni.

Intanto, i morti in mare e nelle ferrovie continuano ad esserci. La legislazione di settore è inadeguata, scoordinata rispetto al decreto legislativo 81/2008 e i sindacati di categoria fanno appelli, fanno firmare petizioni e protestano da anni. Le malattie professionali in agricoltura sono cresciute del 141.7% (avete letto bene, 141.7%!) confrontando il 2013 con il 2009. Gli esposti a polveri di legno sono 120.000. Il 62% delle cassiere hanno patologie diagnosticate alle spalle e alle mani. Esiste il fenomeno diffusissimo e perdurante della “sottonotifica” anche perché c’è una “evasione degli obblighi di denuncia da parte dei medici” e “difficoltà diagnostiche nei casi più complessi, pressioni dirette o indirette da parte dei datori di lavoro sui lavoratori e sugli stessi medici competenti, soprattutto nelle piccole imprese, per timori di aumento dei premi assicurativi e azione penale”. Diverse Regioni sono ancora inadempienti all’obbligo di censire l’amianto, che risale al 1992 ed ogni anno ci sono 1500 morti, ma solo 700 vengono indennizzati.



Di fronte a questi problemi, anche frutto della frammentarietà e disomogeneità dei controlli (se ci sono), quando leggo sui rapporti annuali regionali, prefazioni rassicuranti e auspicanti, da parte di qualche medico, mi chiedo (veramente, penso di saperlo) perché non è ancora stato realizzato il SINP, il Sistema informativo nazionale per la prevenzione? Non è certo la panacea di tutti i mali, ma sarebbe indispensabile nel sistema frammentato attuale. Invece, diventerebbe inutile se esistesse una sola agenzia per il controllo delle condizioni del lavoro, perché questa dovrebbe necessariamente avere tutti i dati utili a gestire le attività prevenzionistiche e ispettive per conoscere i problemi della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Dunque, se vogliamo superare queste “inefficienze”, sarebbe il caso di iniziare ad unificare le competenze che ha lo Stato e, non appena definita la riforma costituzionale, aggiungere quelle delle Regioni, cioè del SSN. Esiste già il “germe” aggregatore (in senso chimico): si chiama INAIL e tale unificazione rappresenterebbe il naturale completamento di questo ente, come è avvenuto con l’ISPESL e l’IPSEMA.

Insomma, iniziare con una Agenzia “leggera” che diventi completa non appena possibile. Si può fare da subito e la delega in scadenza ne è l’occasione. A tale scopo, da oltre un anno esiste un apposito progetto di legge.

Ovviamente per farlo sono necessarie delle risorse umane ed economiche. Quelle umane possono essere reperite con la mobilità intercompartimentale, ad esempio accettando le richieste dei tecnici della prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro, oppure di ingegneri, tutti da assegnare al profilo professionale di ispettori tecnici. Premesso che l’Agenzia dovrebbe essere costituita secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, le risorse economiche posso essere reperite anche dalla modifica dell’articolo 13, comma 6 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Con questi fatti potremo dare una rispettosa, concreta e piccola risposta, ad esempio, ai familiari di Giuseppe Toneatti, morto lo scorso 30 marzo nell’esplosione di una cisterna dell’inceneritore di rifiuti speciali di Spilimbergo (PN), su cui Stefano Pedica della direzione PD ha dichiarato: «Sulla sicurezza non si deve mai abbassare la guardia e, anche in tempi di spending review, bisogna aumentare i fondi per gli ispettorati del lavoro. La morte di un operaio sul lavoro è un fatto gravissimo che deve impegnare il governo a investire di più sulla sicurezza, incrementando l’attività ispettiva. È doveroso aumentare i controlli, in quanto sono ancora tanti i posti di lavoro dove si rischia la vita perché non vengono rispettate le norme. Questo non deve più avvenire e lo ribadiamo nel giorno in cui, purtroppo, piangiamo l’ennesima morte bianca».

[] Ispettore tecnico, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.*