



Tavola rotonda

“Le declinazioni della formazione nella sicurezza organizzata”

Gabriella Leone (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”)

Vito Carnimeo (AIDP - Gruppo regionale Puglia)

Dario Longo (Confartigianato Puglia)

Nicola Veronico, Nico Disabato, Tommaso Amendolara e Salvatore Rutigliani (CPT Puglia Centrale)

Fulvio Longo (Spesal ASLBA)



Le declinazioni della formazione nella sicurezza organizzata

di Gabriella Leone*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La formazione come processo educativo sufficiente e adeguato: contenuti e soggetti. – 3. La formazione come integrazione degli obblighi contrattuali del datore di lavoro... – 3.1. (*segue*)...e del lavoratore. Rapporto con l'apparato sanzionatorio.

1. Premessa

Nell'ambito della struttura del convegno di oggi, la Tavola rotonda che mi accingo a coordinare si concentrerà sul tema della formazione, richiamata già nel titolo che abbiamo inteso dare a questo incontro come ulteriore elemento che, con l'organizzazione, sorregge una reale cultura della sicurezza.

Si tratta, a mio avviso, di un atto dovuto, nel senso che la formazione assume il ruolo di struttura portante nella costruzione dell'edificio della prevenzione, come è stato efficacemente detto¹ e come è stato ricordato oggi anche da Paolo Pascucci nella sua relazione introduttiva², sia perché è rivolta ad un'ampia platea di soggetti, assolvendo alla funzione di indicatore della loro professionalità e competenza e, allo stesso tempo, di integrazione degli obblighi contrattuali, sia per le sue relazioni con la responsabilità ascrivibile a ciascun soggetto e, indirettamente, con l'apparato sanzionatorio. Su ognuna di queste funzioni, già ricordate nelle relazioni e negli interventi della mattina, vorrei fare qualche breve osservazione anche io.

2. La formazione come processo educativo sufficiente e adeguato: contenuti e soggetti

Intanto, partendo dalla definizione di formazione contenuta nel d.lgs. n. 81/2008 (art. 2 lett. *aa*), vorrei sottolineare ancora una volta come la formazione

* Gabriella Leone è ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro". gabriella.leone@uniba.it

¹ A. PAGANO - R. PAVANELLO, *Formazione e informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti*, in M. RUSCIANO e G. NATULLO (a cura di), *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Torino, Utet, 2007, p. 274.

² P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, in "Diritto della Sicurezza sul Lavoro", 2016, 1, p. 81.

non agisca sul piano della mera trasmissione di conoscenza, ma sia finalizzata a rispondere a bisogni di apprendimento in aree differenti: nell'area cognitiva (il "sapere", ovvero le conoscenze), operativa (il "saper fare", ovvero le capacità) e comportamentale (il "saper essere, ovvero gli atteggiamenti")³. Essa è, dunque, «un processo di insegnamento/apprendimento di conoscenze utili a riconoscere i pericoli e le condizioni potenziali che possono determinare eventi indesiderati, nonché a prevenire i rischi e fronteggiare le emergenze», come testualmente ricorda Teresa Giornale⁴ nel bel libro a cura di Gaetano Natullo che stiamo presentando e, aggiungerei, come d'altronde ha già fatto Paolo Pascucci, conoscenze utili a modificare i comportamenti delle persone cui la formazione è destinata⁵.

Dice oggi il legislatore, che non aveva fornito alcuna definizione della formazione in occasione della redazione del d.lgs. n. 626/1994, attenendosi strettamente allo schema della dir. n. 89/391/CEE che forniva la sola definizione dei soggetti coinvolti nell'organizzazione della sicurezza, che la formazione è un *processo educativo*, così fornendoci indicazioni sul piano, per così dire, "temporale" e funzionale al tempo stesso.

Se l'aggettivo *educativo* evoca la funzione che, come ho appena detto, la formazione deve assolvere, fornendo a tutti i soggetti dell'organizzazione aziendale l'occasione per una consapevole modifica dei propri comportamenti, il sostantivo *processo* evoca invece un concetto dinamico, un percorso in continua evoluzione, che non si esaurisce in precisate fase temporali⁶ e che anzi deve continuare durante tutta la vita attiva del lavoratore. L'art. 37, infatti, richiede espressamente, con riferimento ai lavoratori (comma 4), che la formazione sia impartita in occasione della costituzione del rapporto di lavoro, di eventuali trasferimenti o mutamenti di mansioni e della introduzione di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie, di nuove sostanze o preparati pericolosi (ovvero in ogni ipotesi di "manutenzione" del documento sulla valutazione dei rischi) nonché, con riferimento ai dirigenti e ai preposti (comma 7), che essi ricevano un aggiornamento periodico. In verità, come è noto, l'accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011, al punto 9, ha tradotto le indicazioni della legge in un necessario e obbligatorio aggiornamento quinquennale sia per i dirigenti e i preposti, sia per i lavoratori.

Le aggettivazioni utilizzate dal legislatore, a ben vedere, sono anche altre, giacché la formazione deve essere altresì *sufficiente* ed *adeguata*, ovvero non può semplicemente tradursi nel mero ossequio formale alla prescrizione normativa⁷, ma

³ T. GIORNALE, B) *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in G. Natullo (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2015, p. 723, ma v. già A. PAGANO - R. PAVANELLO, *Formazione e informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti* cit., p. 275.

⁴ T. GIORNALE, B) *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, cit., p. 723.

⁵ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, cit., p. 80.

⁶ L. FANTINI, *La formazione, l'informazione e l'addestramento dei lavoratori*, in M. PERSIANI e M. LEPORE (a cura di), *Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano, Utet giuridica, 2012, p. 307.

⁷ Cass. pen., sez. IV, 21 agosto 2013, n. 35295 in R. GUARINIELLO (a cura di), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro commentato con la giurisprudenza*, Milano, Ipsa, 2014, p. 485.

deve tener conto delle caratteristiche specifiche dei lavoratori, della loro professionalità e deve necessariamente prevedere una sorta di duplice verifica dell'apprendimento: all'interno del momento formativo, dapprima, ma, soprattutto, successiva, allorché il datore di lavoro dovrà poi vigilare affinché le regole impartite siano effettivamente assimilate dai lavoratori nell'ordinaria prassi di lavoro⁸. In questa prospettiva concorre a ridimensionare, almeno in parte, l'evidente difficoltà di tradurre in termini oggettivamente apprezzabili questi due requisiti e, nello specifico, di valutarne il rispetto – soprattutto per gli organi di vigilanza –, il citato accordo Stato-Regioni del 2011, con le sue analitiche prescrizioni circa la durata, i contenuti e l'organizzazione della formazione che hanno innanzitutto il pregio di aver messo nero su bianco l'imprescindibile collegamento fra formazione e valutazione dei rischi. Mi riferisco alla necessità che l'attività formativa, dopo una prima parte di carattere generale, tenga conto delle specificità aziendali emerse nella fase di redazione del documento di valutazione e sia tarata anche su di esse, come, ancora una volta, ha già detto Paolo Pascucci il quale ribadisce, altresì, la necessaria individuazione dei fabbisogni formativi ancora prima, già in occasione della valutazione stessa dei rischi⁹. Essa deve portare all'individuazione dei fabbisogni formativi connessi ai rischi rilevati e la formazione, in una connessione a doppio filo, deve tenerne conto, affrontando in aula le problematiche connesse ai rischi specifici emersi in sede di valutazione.

Concorre alla medesima funzione di meglio delineare oggettivamente l'attività formativa anche il decreto interministeriale 6 marzo 2013¹⁰, con il quale il ministro del lavoro e quello della salute hanno individuato i criteri che devono possedere i formatori in materia di sicurezza, orientati a garantire la presenza dei tre elementi minimi che ciascun docente-formatore deve possedere, e cioè conoscenza, esperienza e capacità didattica.

Il rinvio a queste disposizioni, per così dire, “integrative” del dato legislativo non è risolutivo di ogni problema, giacché la loro puntuale applicazione non necessariamente avvierà in ogni caso quel processo educativo di cui parlavo in apertura, ma certamente mi consente di escludere che la formazione sia adeguata e sufficiente, ovvero rispettosa dei dettami del d.lgs. n. 81/2008, qualora (quantomeno) le specifiche e puntuali previsioni dell'accordo Stato-Regioni e del decreto interministeriale non siano state rispettate.

Ulteriore elemento da considerare, in questa prospettiva, è quello attinente alla platea di soggetti verso cui la formazione deve essere indirizzata: non è trascurabile, infatti, che tutti i soggetti menzionati nella normativa in materia di sicurezza siano destinatari di una formazione declinata in base al ruolo ricoperto.

⁸ Cass. pen., sez. IV, 11 settembre 2012, n. 34747 in R. GUARINIELLO (a cura di), *Il T.U. Sicurezza sul lavoro*, cit., p. 486.

⁹ P. PASCUCCL, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, cit., pp. 80-81.

¹⁰ Altresì trasfuso nell'accordo Stato-Regioni del 7 luglio 2016 in ordine alla formazione dei componenti del servizio di prevenzione e protezione.

Se la formazione in favore dei lavoratori è, come si è detto, *sufficiente* e *adeguata* (art. 37, comma 1), quella per i dirigenti e i preposti deve essere *adeguata* e *specificata* (comma 7), quella per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza *particolare* (comma 10), così come quella per i componenti del servizio di prevenzione e protezione – ivi compreso il datore di lavoro quando intenda svolgerne direttamente i compiti (art. 34, comma 2) deve essere *adeguata* alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro (art. 32, comma 2)¹¹. Essa si rivela, dunque, al tempo stesso, obiettivo e preconditione della “sicurezza organizzata” di cui abbiamo parlato in mattinata. Obiettivo perché il modello di organizzazione deve assicurare un sistema aziendale in grado di adempiere a tutti gli obblighi giuridici relativi, fra le altre, alle attività di formazione dei lavoratori (art. 30, comma 1, lett. e), ma soprattutto preconditione necessaria, sia perché è lo strumento che conduce a comportamenti conformi alle indicazioni contenute nel documento sulla valutazione dei rischi sia perché, mi pare quasi scontato precisarlo, solo in un ambiente consapevole dei rischi, ovvero formato nel senso sopra precisato, potrà maturare l’idea di adottare un sistema di gestione (ovvero un’organizzazione della sicurezza all’interno dell’organizzazione aziendale).

3. La formazione come integrazione degli obblighi contrattuali del datore di lavoro...

La formazione è, dunque, uno dei principali obblighi incombenti sul datore di lavoro e sui dirigenti ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. n. 81/2008, penalmente sanzionato *ex art.* 55. Si tratta di una delle molteplici specificazioni di quella vitale norma generale che è l’art. 2087 c.c., come mi sembra abbia concluso anche Pasqualino Albi nella sua relazione di stamattina¹² la cui collocazione nell’area contrattuale è da tempo sostenuta in dottrina¹³, in una sostanziale (e più generale) riscrittura dello schema causale del rapporto di lavoro che ricomprenda anche la funzione formativa¹⁴. Ad analoga conclusione, anche se per altra via, è giunta anche Adriana Stolfi¹⁵ nel suo intervento di stamattina, allorché, attribuendo valenza contrattuale al documento per la valutazione dei rischi, ritiene che il datore di lavoro sia obbligato ad attenersi ad esso.

Questa considerazione non è priva di conseguenze giacché, in caso di violazione del suddetto obbligo, mi paiono del tutto legittimi sia il rifiuto della prestazione lavorativa da parte del lavoratore ai sensi dell’art. 1460 c.c., senza perdita della retribuzione e senza incorrere in responsabilità disciplinare, sia le sue

¹¹ Sono esonerati da tale formazione i soggetti in possesso di una delle lauree indicate al successivo comma 5.

¹² P. ALBI, *La sicurezza sul lavoro e la cultura giuridica italiana fra vecchio e nuovo diritto*, in “Diritto della Sicurezza sul Lavoro”, 2016, 1, p. 87 ss.

¹³ L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 75.

¹⁴ D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Bari, Cacucci, 2004, p. 343.

¹⁵ A. STOLFA, *A) La valutazione dei rischi*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 701 ss.

dimissioni per giusta causa quando ricorra una situazione particolarmente pericolosa. In una posizione intermedia si colloca altresì il possibile esercizio del cd. diritto di resistenza del lavoratore (art. 44 del d.lgs. n. 81/2008) ovvero il diritto di allontanarsi dal proprio posto di lavoro in caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato giacché l'omessa formazione impedisce al lavoratore una corretta valutazione dei fatti e ne giustifica il comportamento anche se la situazione verificatasi non fosse poi così grave.

Dall'omessa formazione, o anche semplicemente dallo svolgimento di un'attività formativa fuori dalla cornice formalizzata prevista dalla legge¹⁶, derivano altresì conseguenze sul piano della configurazione della responsabilità del lavoratore che abbia tenuto un comportamento pericoloso e, come tale, sanzionabile anche sul piano penale. Secondo l'orientamento della giurisprudenza, infatti, la condotta dei lavoratori assume rilevanza ai fini penalistici solo dopo che i soggetti obbligati abbiano adempiuto alle prescrizioni di loro competenza¹⁷, sicché l'inosservanza delle norme prevenzionali (nella fattispecie, dell'obbligo di formazione) da parte del datore di lavoro ha valore assorbente rispetto alla condotta del lavoratore. Ad essa, dunque, non potrà essere attribuita alcuna efficacia causale rispetto all'evento prodottosi, né alcun effetto esimente in caso di eventuale concorso di colpa, dal momento che tale evento è da ricondurre solo alle omesse o insufficienti misure e cautele apprestate dal datore di lavoro e dai suoi collaboratori¹⁸. La colpa del lavoratore, in altri termini, presuppone che questi conosca perfettamente i rischi del lavoro a cui era occupato ed il corretto utilizzo dei mezzi fornitigli¹⁹ ovvero, più sinteticamente, che egli sia stato adeguatamente formato, fermo comunque l'ulteriore dovere del datore di lavoro di adoperarsi e di vigilare affinché la concreta esecuzione del lavoro avvenga nel pieno rispetto delle norme prevenzionali predisposte e delle indicazioni impartite. E qui non può non condividersi l'idea di Paolo Pascucci²⁰ per cui quest'obbligo di vigilanza potrebbe essere valutato proprio alla luce del livello di competenza acquisita dal lavoratore grazie alla formazione ricevuta, svelando, laddove fosse necessario, anche un profilo di "convenienza" rispetto ad un puntuale rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge.

3.1. (segue)...e del lavoratore. Rapporto con l'apparato sanzionatorio

La peculiarità della normativa in materia di sicurezza è però quella di aver reso il lavoratore non solo creditore di una tutela apprestata dal datore di lavoro,

¹⁶ Cass. pen., sez. IV, 26 maggio 2014, n. 21242, in "DeJure"

¹⁷ Cass. pen., sez. IV, 25 ottobre 2007, n. 3448, in "DeJure", nonché Cass. pen., sez. VI, 28 settembre 1977, n. 11437 ivi citata.

¹⁸ M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, in G. NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 667.

¹⁹ Cass. pen., sez. IV 12 novembre 2014, n. 46820 in <http://olympus.uniurb.it>.

²⁰ P. PASCUCCI, *Prevenzione, organizzazione e formazione. A proposito di un recente libro sulla sicurezza sul lavoro*, cit., p. 82.

ma anche soggetto attivo della stessa. La configurabilità, in capo al prestatore di lavoro, di diritti e di obblighi, anch'essi penalmente sanzionati in caso di inosservanza, consente di concludere che l'arricchimento del sinallagma contrattuale viaggia in due direzioni, verso il datore di lavoro, chiamato al rispetto di obbligazioni aggiuntive, ma anche verso il lavoratore stesso, chiamato non più soltanto allo svolgimento della prestazione lavorativa. Il rispetto delle norme in materia di sicurezza rientra certamente nel più generico dovere di osservanza delle disposizioni impartite *ex art.* 2104, comma 2, ma è al tempo stesso qualcosa di più sia perché finalizzato alla tutela della collettività aziendale, sia perché presuppone, nei limiti delle attività assegnate e, appunto, della formazione ricevuta, un comportamento attivo da parte del lavoratore. E non è un caso, come si accennava, che alla tutela civilistica, più specificamente a quella disciplinare in caso di violazione dei suddetti obblighi connessi alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, che costituisce uno degli elementi cardine dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza, il legislatore abbia aggiunto una sanzionabilità sul piano penalistico.

Gli obblighi del lavoratore sono indicati all'art. 20 del d.lgs. n. 81/2008 e, per quello che qui interessa, fra essi è prevista esplicitamente la partecipazione ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro (lett. *b*), intendendosi, con tale espressione, sia i programmi direttamente organizzati dal datore di lavoro sia quelli organizzati da terzi, come per esempio gli organismi paritetici, su richiesta, ovviamente, del datore di lavoro. Non mi pare, infatti, che la norma si riferisca alla materiale predisposizione dell'attività formativa, bensì, a monte, alla riconducibilità della stessa all'iniziativa del datore di lavoro in quanto soggetto su cui grava l'obbligo di realizzarla pur potendo essere oggetto, come è noto, di delega.

La formazione, quindi, non è solo oggetto di uno specifico obbligo del datore di lavoro, cui corrisponde il diritto del lavoratore a riceverla, ma diventa parte del comportamento doveroso che il datore di lavoro deve esigere dal lavoratore. Ciò significa, ovviamente, che in caso di rifiuto a ricevere la formazione ovvero di comportamento che in qualche modo ostacoli l'adempimento dell'obbligo formativo da parte del datore di lavoro si può configurare una responsabilità contrattuale del lavoratore *ex art.* 1206 c.c. e, dunque, si debba ritenere del tutto legittima e doverosa l'irrogazione di una sanzione disciplinare²¹, come anche Marianonietta Martinelli ci ricordava stamattina, oltre all'eventuale sanzione penale *ex art.* 59 del d.lgs. n. 81/2008.

Viceversa, il comportamento, commissivo od omissivo, tenuto dal lavoratore adeguatamente e sufficientemente formato, che non abbia assolto agli obblighi di sicurezza ovvero che lo abbia fatto in modo non conforme alle indicazioni ricevute, concorrerà a causare l'evento dannoso e determinerà l'insorgenza di responsabilità

²¹ Sotto la vigenza del d.lgs. n. 626/1994 v. O. DI MONTE, *L'informazione e la formazione dei lavoratori*, in M. RICCI (a cura di), *La sicurezza sul lavoro*, Bari, Cacucci, 1999, pp. 193-194.

a suo carico che non potranno non essere valutate e non assumere rilievo²². Il lavoratore ne risponderà in termini di concorso di colpa, con conseguente proporzionale riduzione della responsabilità penale del datore di lavoro.

Ecco, dunque, evidenziato l'ultimo profilo che avevo velocemente evocato in apertura, quello del rapporto fra formazione e apparato sanzionatorio. Il puntuale rispetto di tale obbligo e, per converso, la sua totale o parziale violazione diventano, sul piano civilistico, rispettivamente il presupposto per il legittimo esperimento dell'azione disciplinare da parte del datore di lavoro nel caso di evento dannoso prodotto dal lavoratore, ovvero la condizione legittimante il rifiuto di adempiere la prestazione da parte del lavoratore.

Sul piano penalistico, invece, l'obbligo di formazione sposta il baricentro del rapporto fra le posizioni di garanzia individuate dalla legge, consentendo di escludere il concorso di colpa da parte del lavoratore in caso di totale o parziale violazione del suddetto obbligo e, viceversa, chiamando il lavoratore a risponderne tutte le volte in cui agli sia stato adeguatamente e sufficientemente formato.

Abstract

Il presente scritto riproduce l'intervento introduttivo della tavola rotonda in tema di formazione nell'ambito del convegno "La cultura della sicurezza fra organizzazione e formazione". L'autrice esamina le diverse funzioni svolte dalla formazione nell'ambito delle norme poste a tutela della salute e della prevenzione dei lavoratori, soffermandosi in particolare su quella di integrazione degli obblighi contrattuali e sul rapporto con l'apparato sanzionatorio.

The present work reproduces the opening address of the panel discussion on training during the conference "The culture of work health and safety between organization and training". The Author focuses on the different roles played by training in the legislation on health and safety and work risks, with particular emphasis on its function of implementing contractual obligations and the connection with the sanctions system.

Parole chiave

cultura, sicurezza, formazione, effettività, obblighi contrattuali, responsabilità

Keywords

culture, health and safety, training, effectiveness, contractual obligations, liability

²² M. MARTINELLI, *D) I lavoratori*, cit., p. 674.



Formazione e Sicurezza: un nuovo modello emergente

di Vito Carnimeo*

SOMMARIO: 1. Scenario della formazione sulla sicurezza. – 2. Il modello BBS ovvero comportamento basato sulla sicurezza.

1. Scenario della formazione sulla sicurezza

Nell'ambito dell'AIDP, Associazione Italiana per la Direzione del Personale che unisce direttori, consulenti e formatori, negli ultimi tempi si sta dedicando molta attenzione ai temi della formazione per la sicurezza. Le riflessioni interne sono partite dalle constatazioni, riferite alla realtà delle aziende locali, su come spesso tale tipo di formazione viene recepita.

Cominciamo quindi da alcuni aspetti negativi.

Pur facendosi tantissima formazione sul tema, bisogna evidenziare che spesso viene percepita così:

- Considerata come un elemento aggiuntivo e non sostanziale rispetto ad altre attività formative più professionali, quasi un ambito estraneo al fabbisogno formativo aziendale.
- Viene trattata come un intervento tecnico obbligatorio, dovuto più che sentito, un adempimento di legge a cui non ci si può sottrarre.
- Spesso giudicata come un appesantimento nella gestione della forza lavoro per i problemi che genera rispetto alla compatibilità di orario con le correnti attività lavorative. Perciò spesso rimandata all'ultimo periodo dell'anno.
- Realizzata solo quando economicamente avanzano soldi o ci sono i fondi della formazione interprofessionale (... Fondimpresa, Fonditalia, Fondir) oppure bandi FSE regionali o prima provinciali espressamente indirizzati in tal senso.
- Spesso sottovalutata dagli stessi lavoratori.

Quindi è spesso una formazione residuale, che nei casi più gravi diventa una formazione piuttosto apparente, di facciata, che risulta solo sulla carta e che si completa solo parzialmente nelle aule.

Accanto a questo tipo di situazioni ve ne sono tante altre di segno opposto. Ci sono oggi tante imprese consapevoli dell'importanza strategica della formazione

* Vito Carnimeo è presidente regionale AIDP Puglia.

alla sicurezza, aziende eccellenti che hanno fatto eccellenti programmi di sviluppo, facendo della formazione alla sicurezza il proprio fiore all'occhiello.

Come dovrebbe essere quindi la buona formazione o meglio l'eccellente formazione alla sicurezza che crea una cultura diffusa e consapevole della sicurezza? Certamente formazione inserita in un processo di miglioramento continuo dell'intera azienda, basata su programmi didattici pianificati in modo sistematico, che passa dalla logica del controllo/comando a quella della logica partecipativa e condivisa, pertanto basata sul massimo coinvolgimento dei diretti interessati ovvero dei lavoratori. La buona ed efficace formazione alla sicurezza è pertanto quella che dialoga e interagisce con tutte le altre attività formative aziendali, sia quelle tecnico-professionali che quelle manageriali, in un approccio coerente, globale e integrato. La formazione alla sicurezza è quindi uno spicchio significativo del Piano Annuale (o triennale) della Formazione Aziendale. I suoi temi sono contigui e complementari ai temi della formazione imprenditoriale e manageriale, come ad esempio quelli sulla *leadership* o sulle *soft skills* (qualunque corso sullo sviluppo delle capacità gestionali per capi o per neopromossi tali non può non prevedere contenuti sulla sicurezza), oppure sul *people care*, sul benessere o wellness aziendale, perché è strettamente legato al clima organizzativo, non può prescindere dalle configurazioni organizzative che l'impresa si è data, dalle sue strutture aziendali, ovvero dal suo modello organizzativo.

Dato che nelle imprese è la Direzione del Personale che presidia il modello organizzativo e le sue funzioni, deve essere questa stessa Direzione a garantire qualità della formazione alla sicurezza, la coerenza fra questa e le altre attività formative e soprattutto la coerenza con gli altri strumenti gestionali che governano l'azienda. Esempio nel sistema incentivante o nell'MBO (*management by objectives*) sono indicati annualmente gli obiettivi individuali oggetto di riconoscimenti; la clausola che la direzione del personale deve inserire nella scheda obiettivi è quella relativa al fatto che qualsiasi responsabile, pur raggiungendo tutti i suoi obiettivi, non percepisce alcun premio se nella sua squadra o reparto o area sotto il suo controllo si siano verificati infortuni o vi sia particolare frequenza di cosiddetti "mancati infortuni". Oltre ad esempi come questo di applicazioni concrete e operative dei principi sulla sicurezza occorre far riferimento a modelli più ampi e integrati che coinvolgono l'intera impresa; mi riferisco ai Sistemi di Gestione della Sicurezza Aziendale (SGSL). Molte aziende creano propri modelli di riferimento rispondenti alle proprie caratteristiche storiche ed organizzative, io vorrei in questa sede proporre uno (certamente non è l'unico esistente) che negli ultimi anni è emerso come un modello particolarmente innovativo ed efficace: il Behavior Based Safety, il BBS. Tale modello integra la scienza del comportamento e lo sviluppo dei principi dell'organizzazione e della qualità ed è frutto di svariate correnti di lavoro separate ed indipendenti che sono riuscite a convergere poi su di esso. Ad oggi un significativo numero di aziende, soprattutto di dimensioni maggiori, sta applicando con successo il metodo, avendolo adattato "in loco" attraverso una serie di personalizzazioni.

2. Il modello BBS, ovvero comportamento basato sulla sicurezza

Partiamo dal fatto che, come è noto circa il 90% degli eventi infortunistici sia indicato statisticamente come dovuto a comportamenti non sicuri e solo il 4% viene imputato a condizioni non sicure (cioè condizioni strutturali carenti e/o a strumentazione tecnica inadeguata). Normalmente si è sempre portati a connotare le cause infortunistiche come di natura prioritariamente tecnica o organizzativa e solo residualmente vengono imputate al comportamento umano. L'evidente difficoltà di "gestire l'errore umano" ha fatto nascere la necessità di mettere a punto alcuni metodi basati proprio sull'analisi del comportamento umano e sul successivo intervento migliorativo e implementativo delle tecniche di prevenzione per la sicurezza. Su cosa si basa quindi il metodo BBS? Prima di tutto sulla centralità del lavoratore e sulla sua responsabilizzazione, in quanto lui stesso meglio di altri può valutare (se è stato informato e formato bene) i rischi a cui è esposto in una determinata situazione e quindi ha il dovere di evitarli mettendo responsabilmente in atto comportamenti adeguati. Quindi, accanto e unitamente a tutte le figure preposte indicate dalle normative vigenti, bisogna lavorare direttamente sul lavoratore. Il metodo va a legare gli aspetti organizzativi a quelli formativi con un approccio multidisciplinare che incide in modo significativo sulla cultura aziendale.

Il suo acronimo è diventato sinonimo di concetti quali: coinvolgimento dei lavoratori / collaboratori nel processo, definizioni operative dei comportamenti critici, individuazione dei meccanismi per il miglioramento continuo. Il metodo BBS vede come obiettivi:

- avvio di un processo mirato al miglioramento continuo del sistema sicurezza;
- riduzione degli incidenti e infortuni e mantenimento dei risultati nel tempo;
- l'attività mirata alla sicurezza non va delegata ma va istituita una collaborazione attiva tra tutte le funzioni aziendali;
- l'attività non deve essere impostata sul controllo e sulla colpevolizzazione del singolo (osservazione non vigilanza sui comportamenti) ma sulla collaborazione e sui *feedback* (analisi a ritroso dei fattori comportamentali al fine di evidenziarne le componenti positive e discutere sulle motivazioni che hanno indotto alle negative al fine di correggerle);
- tutto deve essere basato sui comportamenti umani relativi in modo preventivo (proattivo) per tutti componenti aziendali, a tutti i livelli gerarchici in quanto ogni figura ha una responsabilità connessa a dei poteri i quali sono condizionati dai comportamenti del soggetto che li gestisce; si deve puntare sullo sviluppo delle risorse interne;
- l'analisi dei comportamenti bisognosi di essere corretti deve essere socializzata, le soluzioni devono essere gestite in modo collettivo e non lasciate a decisioni individuali (l'esperienza di tutti contribuisce a perfezionare le soluzioni altrimenti limitate all'esperienza del singolo);

- deve iniziare un processo di colloquio spontaneo e continuo al fine di socializzare le esperienze individuali;
- il miglioramento continuo deve essere basato anche sull'evoluzione della percezione del lavoro;
- il processo deve essere applicabile, generale, partecipato, continuo, credibile, coinvolgente e stimolante, appoggiato e stimolato dalla direzione;
- ognuno si deve investire in prima persona, secondo capacità e responsabilità individuali, al fine di far funzionare il sistema.

Le metodologie della BBS partono operativamente dalla raccolta sistematica dei dati infortunistici, sulle relative statistiche e sul loro studio approfondito per poi passare alla formazione d'aula. Tale formazione si basa su metodologie particolarmente coinvolgenti ed interattive che minimizzano l'uso delle lezioni "one way" o ancor più di quelle "on line" limitate alla sola divulgazione di informazioni elementari; si cerca invece sistematicamente di integrare il singolo soggetto in attività di gruppo che sviluppino la motivazione individuale, la mutua assistenza, l'aiuto e la supervisione reciproca sul lavoro, creando un controllo incrociato sul singolo collega.

La formazione aiuta a sviluppare la concentrazione sulle attività lavorative mediante esercizi *ad hoc* sia individuali che collettive, spinge alla scrittura di "autocasi" riferiti allo specifico contesto aziendale, favorisce discussioni approfondite sugli incidenti occorsi e soprattutto sui più trascurati "mancati incidenti".

La formazione si completa con *set* di accurati test di verifica, con il rimando all'integrazione con altri percorsi formativi e con la raccolta sistematica (approccio "bottom up") di proposte e suggerimenti migliorativi.

Infine è bene sottolineare che in generale non c'è mai buona formazione se non c'è un forte commitment del vertice aziendale, questo principio è ancora più vero nel caso della formazione alla sicurezza e della BBS in particolare: l'adesione convinta, fortemente sostenuta e ben impostata a monte della direzione aziendale è la "conditio sine qua non" per l'efficace applicazione del metodo.

Tornando infine alla nostra realtà locale, il tessuto industriale del Mezzogiorno risulta ancora in ritardo nell'applicazione di modelli applicativi integrati che superino gli approcci occasionali nella gestione della sicurezza. Quindi oggi la sfida è l'estensione di tipologie di approccio alla sicurezza del tipo BBS nelle PMI meridionali, ancora molto lontane da percorsi di sviluppo organizzativo orientato alla migliore gestione dei rischi.



Gli Organismi paritetici dell'artigianato: rapporto con la bilateralità, evoluzione e stato dell'arte in Puglia

di Dario Longo*

SOMMARIO: 1. Il rapporto degli O.P. con la bilateralità artigiana. – 2. L'evoluzione storica negli Accordi in materia di O.P. nel settore artigiano. – 3. Stato dell'arte in Puglia.

1. *Il rapporto degli O.P. con la bilateralità artigiana*

In data 18 gennaio 2016 le Parti Sociali del settore artigiano (Confartigianato Imprese, CNA, Casartigiani, CLAAI e CGIL, CISL, UIL) hanno sottoscritto a livello nazionale l'accordo applicativo dell'intesa interconfederale 10 dicembre 2016 per l'adeguamento del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (FSBA) alle nuove disposizioni in materia previste dal d.lgs. n. 148/2015 (*Riordino normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro*).

Obiettivo dichiarato del decreto, come peraltro previsto dalla legge n. 183/2014, quello di superare il meccanismo della cassa integrazione in deroga, assicurando l'estensione di una tutela reddituale in via ordinaria anche ai lavoratori operanti nei settori esclusi dall'applicazione degli ammortizzatori "classici" (Titolo I del d.lgs.). Per realizzarlo, si è deciso di portare a compimento, seppur con non trascurabili modifiche, il processo iniziato con la legge n. 2/2009 e proseguito con la legge n. 92/2012.

Il quadro finale vede, accanto ai Fondi di solidarietà bilaterali a gestione INPS (art. 26), l'esplicito riconoscimento delle peculiari esigenze del settore artigiano. Valorizzandone l'esperienza ultraventennale, il legislatore ha concesso che la bilateralità artigiana potesse rimanere in qualche modo indipendente, secondo un modello che, seppur definito "alternativo", rappresenta la vera fonte di ispirazione utilizzata per il perseguimento della "universalizzazione delle tutele".

Ne deriva che le imprese che applicano i contratti collettivi dell'artigianato potranno continuare a contare su un proprio sistema di ammortizzatori sociali, costruito sulle proprie esigenze specifiche e gestito dalle organizzazioni datoriali e sindacali di riferimento.

* Dario Longo è Segretario Generale Confartigianato Imprese Puglia.

Tuttavia, sebbene il sostegno al reddito rappresenti il ruolo primigenio della bilateralità artigiana, il suo campo di operatività si estende ben al di là del supporto ad imprese e lavoratori in occasione della sospensione dell'attività lavorativa.

Negli anni, infatti, gli EE.BB. attivi in questo settore non solo si sono imposti quali centro di sviluppo di articolate prestazioni di welfare contrattuale su base territoriale, ma hanno altresì rappresentato la strada attraverso cui organizzazioni datoriali e sindacali hanno inteso dare attuazione ad alcune previsioni di legge, tra cui quelle relative alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

È noto che la storia della moderna legislazione in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro cominciò sul finire degli anni ottanta con la direttiva quadro n. 89/391/CEE. Questo provvedimento ha avuto, fra gli altri, l'indubbio merito di costringere gli Stati membri ad avviare una seria riflessione sul tema: stabiliva un livello minimo di prescrizioni di sicurezza da adottarsi sul lavoro, lasciando lo spazio per l'eventuale previsione di misure più severe e, soprattutto, identificava come prioritaria la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, considerati soggetti imprescindibili per il miglioramento degli standard di sicurezza in azienda. Solo nel 1994 però l'Italia attuò la direttiva, con il famoso d.lgs. n. 626/1994. La norma, va detto, non fu la prima nel nostro Paese a regolamentare la sicurezza nei luoghi di lavoro¹, ma conferì organicità alle disposizioni sino a quel momento emanate, introducendo al contempo l'obbligo della valutazione del rischio e, soprattutto, delineando le figure del RLS e del RSPP.

Per quanto interessa in questa sede, però, è necessario prestare particolare attenzione al dettato dell'art. 20, collocato a chiusura del titolo V, rubricato "Consultazione e partecipazione dei lavoratori". Ai sensi del comma 1, infatti, "a livello territoriale sono costituiti organismi paritetici tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, con funzioni di orientamento e di promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori". Fu questa la genesi degli organismi paritetici operanti nel campo della salute e sicurezza sul lavoro.

Come preannunciato, il mondo dell'artigianato intese dar seguito alla previsione di legge sfruttando le strutture della bilateralità, già all'epoca abbastanza sviluppata sull'intero territorio nazionale. L'Accordo Interconfederale del 3 settembre 1996, applicativo del d.lgs. n. 626/94 diede vita, in tutti i settori dell'artigianato ad esclusione dell'edilizia, ad un sistema di Organismi Paritetici attivi su tre livelli: territoriale (OPTA), regionale (CPRA) e nazionale (CPNA). Gli organismi disponevano di una propria autonomia costitutiva e funzionale venivano e solo per ragioni di praticità operativa l'accordo li insediava presso le già esistenti strutture degli enti bilaterali.

¹ Si vedano in particolare il d.P.R. 27 aprile 1957, n. 54; il d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, in materia di costruzioni; il d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303.

2. *L'evoluzione storica negli Accordi in materia di O.P. nel settore artigiano*

L'Accordo del 1996 prevedeva che l'adempimento del mandato legislativo venisse di fatto affidato agli OPTA, secondo un principio di prossimità². Questi ultimi, infatti, avrebbero dovuto occuparsi di promuovere la prevenzione sui luoghi di lavoro così come di svolgere funzioni di orientamento nei confronti dei RLS, dei lavoratori ed eventualmente dei datori di lavoro, definendo i fabbisogni e gli obiettivi della formazione in conformità agli indirizzi dettati da vari livelli di osservazione e di consultazione con i soggetti a vario titolo coinvolti (ad es. le Unità Sanitarie Locali). Ai livelli superiori veniva affidato un ruolo di coordinamento gerarchico nonché di interlocuzione politica con Enti ed Istituzioni.

La parte centrale dell'Accordo si occupava invece di dare una risposta alle peculiari esigenze dell'artigianato. In un settore produttivo "pulviscolare", caratterizzato da una elevatissima quantità di micro e piccolissime imprese, l'attuazione della normativa in materia di sicurezza richiedeva l'individuazione di strumenti appositi, in grado di fornire una risposta in un campo di azione territoriale piuttosto che aziendale. Per questo motivo, per le imprese fino a 15 dipendenti, venne istituita la figura del Responsabile Territoriale per la Sicurezza (RTS) che, designato o eletto dai lavoratori rientranti medesimo ambito dell'OPTA e formalizzato dalle OO.SS., avrebbe esercitato tutte le competenze di un normale RLS pur nel rispetto di un preciso protocollo operativo. Naturalmente l'Accordo faceva salva la possibilità per le imprese di dotarsi di un rappresentante aziendale in luogo di quello territoriale, secondo il modello previsto per le aziende con più di 15 dipendenti.

La parte finale del testo negoziale si occupava invece di dettare i requisiti principali cui far riferimento per l'erogazione della formazione nei confronti dei rappresentanti, dei lavoratori ed eventualmente anche in favore dei datori di lavoro.

Per alimentare il sistema dei RTS, l'Accordo prevedeva l'istituzione di un apposito Fondo Regionale³, mentre per il finanziamento delle attività formative si sarebbe fatto riferimento a forme di finanziamento pubblico nonché al "Fondo per la tutela di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale", antesignano dell'attuale fondo interprofessionale del settore, FondArtigianato.

² Il raggio d'azione individuato era quello dell'ambito definito per le sedi di bacino di cui all'A.I. 21 luglio 1988, ferma restando la successiva verifica ed armonizzazione a livello regionale.

³ A.I. 3 settembre 1996, art. 4.11 In relazione ai punti precedenti le imprese accantoneranno in un Fondo Regionale delle quantità retributive orarie per ogni dipendente in forza al momento del versamento. Convenzionalmente e ai soli fini contabili dette quantità saranno ragguagliate a Lire 10.000 annue per dipendente, di cui Lire 8.000 per l'attività della rappresentanza di cui al punto 4.1. art. 4.12 A livello regionale, anche in rapporto al concorso di finanziamento di cui al punto 7.6, le parti all'interno di programmi decisi congiuntamente, determinano, fermo restando i costi dell'agibilità del RTS, la ripartizione della rimanente quota (Lire 2.000) tra formazione informazione del rappresentante e programmi dedicati a strutturare e rendere funzionali i rapporti tra RTS e l'organismo paritetico territoriale.

Tuttavia, l'eterogenea situazione degli enti bilaterali, quasi ovunque costituiti ma non sempre pienamente operativi, non consentì l'effettiva partenza del sistema in maniera organica sull'intera scala nazionale.

L'emanazione del d.lgs. n. 81/2008 impose la necessità di un salto di qualità al sistema degli organismi paritetici dell'artigianato. L'entrata in vigore del TUSL, peraltro, si verificò proprio a ridosso di un periodo quantomai vivace sotto il profilo delle relazioni sindacali in Italia, tanto per il settore dell'industria quanto per quelli del commercio e dell'artigianato.

Non a caso lo stesso Accordo Interconfederale del 21 novembre 2008⁴, nel porre le basi della riforma degli assetti contrattuali dell'artigianato, si preoccupò di richiamare esplicitamente la materia, ravvisando la necessità di un nuovo confronto tra le Parti che consentisse il “pieno funzionamento e la massima efficacia” di questi enti nel quadro della valorizzazione dell'esperienza della bilateralità artigiana per ciò che concerneva la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con i successivi Accordi Interconfederali del 23 luglio e 15 dicembre 2009, le Parti firmatarie realizzarono la c.d. “contrattualizzazione delle prestazioni” bilaterali nei confronti di tutte le imprese rientranti nell'ambito di operatività dei CCNL artigiani. Il meccanismo prevede che la disciplina della contribuzione agli EE.BB. fosse recepita quale parte integrante di tutti i CCNL e che l'accesso alle prestazioni della bilateralità si configurasse come diritto contrattuale dei lavoratori. Questi ultimi maturavano, nei confronti dell'impresa non aderente, non solo il diritto a ricevere un cospicuo EAR⁵, altrimenti considerato forfetariamente ricompreso nella ben più modesta quota di adesione, ma anche il diritto all'erogazione diretta da parte dell'impresa datrice di lavoro, di tutte le prestazioni previste dalla bilateralità⁶.

Il mancato rispetto di tali previsioni configurava a tutti gli effetti un inadempimento contrattuale avverso il quale il lavoratore poteva ben invocare tutela innanzi al Giudice del Lavoro⁷.

⁴ “Linee guida per la riforma degli assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato”

⁵ EAR: Elemento aggiuntivo della retribuzione.

⁶ Art. 4) accordo interconfederale 15 dicembre 2009: “Ai sensi dell'art. 10 della legge 14 gennaio febbraio 2003, n. 30 e degli accordi interconfederali dell'artigianato, le parti ribadiscono che i trattamenti previsti dalla bilateralità sono vincolanti per tutte le imprese rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali dell'artigianato, laddove sottoscritti. Le prestazioni presenti nei sistemi di bilateralità nazionale e regionale rappresentano, quindi, un diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore, che pertanto matura, nei confronti delle imprese non aderenti al sistema bilaterale, il diritto alla erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'impresa datrice di lavoro. A far data dal 1° luglio 2010, le imprese dovranno corrispondere a ciascun lavoratore un aumento retributivo aggiuntivo di € 25 lordi, per ciascuna mensilità. Per le imprese iscritte agli enti bilaterali regionali ed in regola con i versamenti, tale aumento è forfetariamente compreso nella quota di adesione e, pertanto, non va versato [...]”

⁷ *Ex multis*: Trib. Bergamo, sez. lav., sentenza n. 745/2014.

Il sistema, così articolato, ricevette pieno avallo da parte del Ministero del Lavoro con circolare n. 43 del 15 dicembre 2010⁸, sottoscritta direttamente dall'allora titolare del dicastero.

Il meccanismo di versamento appena descritto segnò un cambio di passo fondamentale anche per il futuro sviluppo degli Organismi Paritetici. Le Parti Sociali, infatti, prevedero che all'interno della quota di contribuzione agli EE.BB, destinata in massima parte ad alimentare il fondo di sostegno al reddito, fosse compresa anche una somma pari al 15% del totale dedicata a finanziare i rappresentanti territoriali per la sicurezza e la formazione in questo ambito. Si erano poste le premesse per la creazione di un sistema di accompagnamento delle imprese e dei lavoratori alla sicurezza sul lavoro che fosse davvero in grado di erogare prestazioni ed assistenza.

Ultimo, ma fondamentale tassello di questo processo evolutivo, la sottoscrizione di un nuovo Accordo Interconfederale sostitutivo di quello del 3 settembre 1996 ed applicativo non solo dei dettami di cui al d.lgs. n. 81/2008 ma anche di quanto stabilito dalla legge n. 123/2007.

Le ragioni che hanno condotto alla sottoscrizione di un nuovo Accordo non sono di carattere meramente formale. Al contrario: sono direttamente riconducibili a necessità di carattere sostanziale, rinvenibili nel ben più dettagliato ed articolato complesso normativo del T.U. Si prenda in considerazione, a titolo esemplificativo, la definizione stessa di "organismo paritetico". Mentre nel d.lgs n. 626/1994 ci si asteneva dal tracciare caratteristiche e requisiti di rappresentanza, il legislatore del 2008 precisa già in apertura⁹, secondo una tecnica normativa di ispirazione comunitaria, che gli organismi paritetici sono quelli costituiti "a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" e li identifica quali "sedi privilegiate" non solo per la programmazione di attività formative, l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici, ma anche per lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro, all'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia e ad ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento. Ben più specifica, rispetto alla formulazione precedente, risulta anche l'elencazione dei compiti all'art. 51 del decreto.

⁸ "Di conseguenza, una volta riconosciuto da parte del contratto collettivo di riferimento che una determinata prestazione (per esempio una assistenza sanitaria integrativa ovvero il trattamento di sostegno al reddito erogato dagli enti bilaterali) rappresenta un diritto contrattuale del singolo lavoratore, l'iscrizione all'ente bilaterale rappresenta nient'altro che una modalità per adempiere al corrispondente obbligo del datore di lavoro. Sicché, là dove espressamente previsto dai contratti collettivi, ogni singolo prestatore di lavoro matura un diritto contrattuale di natura retributiva – alla stregua di una retribuzione aggiuntiva o integrativa – nei confronti di quei datori di lavoro non aderenti al sistema bilaterale di riferimento che potrà essere adempiuto attraverso il riconoscimento di una somma o di una prestazione equivalenti a quella erogata dal sistema bilaterale di riferimento ai diversi livelli, nei limiti ovviamente degli importi stabiliti dalla contrattazione collettiva."

⁹ Art. 2, lett. *ee*.

A fronte di un così ampio mandato, anche per consentire alla contrattazione collettiva di poter attribuire le specifiche funzioni di volta in volta individuate, le confederazioni sindacali e quelle datoriali dell'artigianato hanno svolto un'opera di vera e propria riscrittura della normativa negoziale fino ad allora vigente, muovendosi nel solco di una strategia che mirava ad individuare negli O.P. i soggetti che avrebbero potuto agevolare – in ottica di supporto e di partnership – l'assorbimento della normativa in materia di sicurezza da parte del tessuto produttivo.¹⁰

Viene confermata la struttura organizzativa degli organismi paritetici, sebbene con un'inversione concettuale evincibile con chiarezza dal testo dell'Accordo. Mentre in quello del 1996 si partiva dall'organismo territoriale per arrivare a quello nazionale, l'Accordo del 13 settembre 2011 agisce per assicurare un maggiore rigore gerarchico e, conseguentemente, un maggiore controllo. Si parte infatti dall'OPNA che, in luogo del precedente CPNA, è individuato come l'unico O.P. a livello nazionale. Ad esso vengono affidate funzioni di coordinamento – specie per ciò che concerne il passaggio di dati e risorse – con EBNA (l'ente bilaterale nazionale), così come con i livelli regionali. A tal proposito, vengono istituiti gli OPRA (prima CPRA), con specifici ruoli di indirizzo e monitoraggio dell'attività non solo dei confermati OPTA, ma anche dei RLST: i soggetti che, sempre “formalizzati” da parte delle organizzazioni sindacali, prendono il posto degli RTS.

Anche nel nuovo accordo viene fatta salva la possibilità che l'impresa si doti di un proprio RLS aziendale, ribadendo però¹¹ che “il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, ai sensi degli artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., operante nel sistema della bilateralità artigiana (Organismi paritetici) è la forma di rappresentanza più adeguata alle realtà imprenditoriali del comparto artigiano e, in tal senso, sono impegnate affinché tale modello si affermi in maniera generalizzata”. A tale scopo, mentre per le aziende con più di 15 dipendenti è previsto che il rappresentante territoriale operi solo in mancanza di elezione di quello aziendale, per quelle sotto tale limite dimensionale, agli eventuali rappresentanti aziendali è concesso di essere rieletti solo previa concorde parere delle parti di riferimento. Con l'accordo del 2011, il RLST diventa una figura di riferimento per l'azienda artigiana in materia di sicurezza, nonché espressione tangibile di un articolato sistema che, tramite la mutualizzazione della

¹⁰ Così anche il legislatore. Non a caso il d.lgs. n. 81/2008 ha provveduto anche all'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 123/2007, che attribuiva agli O.P. un ruolo “para-ispettivo”, ove statuiva che “1. Gli organismi paritetici di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, possono effettuare nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro. 2. Degli esiti dei sopralluoghi di cui al comma 1 viene informata la competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza. 3. Gli organismi paritetici possono chiedere alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza di disporre l'effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni.”

¹¹ Art. 2, comma 1, Accordo Applicativo Accordo 13 settembre 2011.

rappresentanza dei lavoratori, si pone al servizio delle imprese che contribuiscono alla bilateralità.

3. *Stato dell'arte in Puglia*

In Puglia le Parti Sociali hanno di recente messo a regime l'apparato disegnato a livello nazionale. Il 19 luglio 2012 è stato sottoscritto su base regionale un accordo di recepimento di quello nazionale. Le alterne vicende connesse alla fluida situazione legislativa degli enti bilaterali ha costretto a differire alla fine del 2014 la costituzione degli Organismi locali, ovvero l'OPRA-Puglia ed i due OPTA: uno competente per il nord e l'altro per il sud della regione. Alla fine del 2015 invece è stato completato l'iter che ha portato alla piena operatività i sei RLST pugliesi, il cui ambito di competenza è individuato su base territoriale: a ciascuno di essi è assegnato un ambito di più Comuni, scelti sulla base della densità del tessuto imprenditoriale, in modo da garantire carichi di lavoro omogenei tra i vari rappresentanti.

È innegabile che il ruolo dei RLST sia cruciale per la validazione del ruolo degli Organismi paritetici: a loro spetta non solo esercitare le funzioni di rappresentanti dei lavoratori ma anche diventare competenti punti di riferimento per l'applicazione di una disciplina che, di per sé oltremodo complessa, diventa quasi di proibitiva applicazione per il piccolo imprenditore o per l'artigiano, per definizione impegnato non solo nella direzione dell'azienda ma anche attivamente coinvolto nella produzione dei relativi beni e servizi. Particolarmente rilevanti sotto questo profilo sono le opportunità così come le problematiche connesse all'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 50 del d.lgs. n. 81/2008, con particolare riferimento all'accesso in azienda, sulle cui procedure le Parti Sociali regionali si sono duramente impegnate al fine di garantire correttezza e proficuità delle azioni. Fondamentale sarà comunicare correttamente con un tessuto imprenditoriale non sempre bendisposto e ricettivo, messo a dura prova da una perdurante crisi economica e dalle richieste di una burocrazia quasi sempre mal sopportata.

Al di là del ruolo dei rappresentanti territoriali, anche gli Organismi di per sé dovranno dare prova di riuscire a portare a termine con successo il proprio ruolo di supporto ad imprese e lavoratori, indirizzandoli verso un trend di progressivo miglioramento dei propri standard di sicurezza e di abbattimento di infortuni e malattie professionali. Fondamentali, ad avviso di chi scrive, si riveleranno non soltanto le azioni di formazione, ma anche l'implementazione di sistemi di organizzazione e di gestione a misura di micro e piccola impresa: attività in grado di portare all'impresa riscontri concreti, anche in termini economici (riduzione premio INAIL).

Su tali fronti il neonato OPRA – Puglia sta già dimostrando una certa vitalità, tramite l'elaborazione di un proprio repertorio di modelli a cui le aziende potranno fare riferimento in fase di redazione dei propri piani per la formazione e per

L'aggiornamento dei lavoratori così come prevista dall'art. 37, comma 12 del dlgs. n. 81/2008 e s.m.i. e dall'accordo Stato-Regioni e Province autonome, del 21 dicembre 2011. Per quanto concerne invece l'asseverazione dell'adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione¹² sarà necessario attendere il completamento di alcuni passaggi a livello nazionale. Allo stato attuale infatti, sebbene tali modelli siano stati approvati tanto per il settore delle costruzioni¹³ quanto per quello delle MPMI (SGSL piccole imprese), solo con riguardo all'edilizia è stato completato l'intero sistema necessario al rilascio delle asseverazioni. In particolare, spetterà all'OPNA individuare i criteri di qualificazione del personale che costituirà le "commissioni tecnicamente competenti", ossia i soggetti che materialmente dovranno occuparsi delle pratiche di asseverazione a livello territoriale.

¹² Art. 51, del d.lgs. n. 81/2008: 3-*bis*. Gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività. 3-*ter*. Ai fini di cui al comma 3-*bis*, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti.

¹³ Il comparto edile, il primo storicamente a dotarsi di enti con finalità mutualistiche, fa storicamente riferimento ad un sistema di bilateralità autonomo rispetto a quello degli altri comparti artigiani (Casse Edili).

DSL

2-2016

L'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile

di Nicola Veronico, Nico Disabato, con la collaborazione dei tecnici Tommaso Amendolara e Salvatore Rutigliani*

SOMMARIO: 1. Cosa è l'asseverazione. – 2. I vantaggi di essere asseverati. – 3. La procedura per essere asseverati. – 4. Asseverazione e formazione.

1. Cosa è l'asseverazione

L'asseverazione è una scelta volontaria dell'impresa edile, promossa dalla CNCPT (Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali) con il sostegno di INAIL, regolamentata da UNI, che attesta l'adozione di un Modello di Organizzazione e Gestione della Salute e Sicurezza sul lavoro (cosiddetto "M.O.G."). Quest'ultimo è conforme a quanto previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. se è correttamente implementato ed efficacemente attuato. L'asseverazione evidenzia in modo oggettivo l'impegno dell'impresa per la prevenzione e per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; se rispetta quanto suddetto può avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa (d.lgs. n. 231/2001) ed offre, tra i vari vantaggi economici, anche sgravi fiscali sulla contribuzione dei lavoratori come ad esempio uno sconto del premio annuale INAIL attraverso OT24. Inoltre gli organi di vigilanza possono tenerne conto ai fini delle loro attività ispettive. La CNCPT ha regolamentato sotto coordinamento UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione), attraverso la UNI/PdR 2:2013, la procedura per il rilascio della asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile. L'Asseverazione è prevista dal "Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" (d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.) che all'art. 51 assegna agli Organismi Paritetici (quindi al CPT per il settore delle costruzioni), il compito di rilasciare, su richiesta delle imprese, un attestato

* Il geom. Nicola Veronico è Presidente del CPT Puglia Centrale, il dott. Nico Disabato è Vice Presidente del CPT Puglia Centrale, l'ing. Tommaso Amendolara e il dott. Salvatore Rutigliani sono tecnici del CPT Puglia Centrale.

Il CPT PUGLIA CENTRALE (Comitato Paritetico Territoriale per la Prevenzione Infortuni, l'Igiene e l'Ambiente di Lavoro coinvolge le province Bari e BAT) è un ente senza scopo di lucro, costituito nel 2010 con accordo tra il Collegio dei Costruttori Edili (ANCE) delle province di Bari e Barletta Andria Trani e le organizzazioni sindacali dei lavoratori edili (FeNeAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL).

comprovante l'adozione e l'efficace attuazione dei Modelli di Organizzazione e Gestione della sicurezza. Con l'Asseverazione, l'organismo paritetico garantisce la conformità e la corretta applicazione del modello adottato dall'impresa alle norme vigenti, dunque non solo l'adozione formale, ma anche e soprattutto quella sostanziale del succitato MOG. INAIL e CNCPT hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per progettare e promuovere iniziative di informazione finalizzate a divulgare la conoscenza dei contenuti della prassi stessa, che mira all'applicazione corretta ed efficace di modelli di organizzazione e gestione della sicurezza in edilizia.

2. I vantaggi di essere asseverati

- ✓ Viene utilizzata una procedura uniforme in ogni provincia italiana verificata attraverso una campagna di informazione che raccoglie le osservazioni dei principali soggetti pubblici e privati, tra cui INAIL, nel campo della sicurezza sul lavoro;
- ✓ il Modello di Organizzazione e Gestione della SSL (sicurezza e salute sul lavoro) asseverato (se correttamente implementato ed efficacemente attuato) può avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al d.lgs. n. 231 dell'8 giugno 2001 e quindi delle sanzioni pecuniarie previste (minima € 25.800,00 – massima € 1.549.370,00, in relazione alle condizioni economiche e patrimoniali dell'azienda, ma erogabili anche per le S.r.l.);
- ✓ rientra tra i progetti finanziabili attraverso la partecipazione al bando ISI indetto dall'INAIL relativo agli incentivi in favore delle imprese che intendono realizzare interventi per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro;
- ✓ gli organi di vigilanza (INAIL, DTL, ecc.) possono tenerne conto ai fini della programmazione delle proprie attività ispettive;
- ✓ rappresenta un possibile requisito per partecipare ai bandi di gara per l'aggiudicazione di appalti pubblici, ove richiesto;
- ✓ favorisce la riduzione dell'indice di frequenza e gravità degli infortuni come certificato da indagini e analisi statistiche INAIL;
- ✓ migliora la gestione dei rischi relativi alla salute e sicurezza;
- ✓ dimostra ai soggetti coinvolti il proprio impegno nei confronti della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.
- ✓ Inoltre per le imprese che volontariamente richiedono l'Asseverazione del proprio modello organizzativo è prevista un'attribuzione di svariati punti ai fini dei bandi indetti dall'INAIL (ISI, ecc.).

3. La procedura per essere asseverati

Le imprese edili dotate di un Modello di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro realizzato conformemente alle Linee Guida UNI/INAIL, allo standard OHSAS 18001 utilizzando i modelli elaborati dalle associazioni di categoria (es. modello ANCE) iscritte in cassa edile ed in possesso di DURC regolare, effettuano richiesta al CPT della provincia in cui l'impresa è iscritta in cassa edile, previa implementazione delle parti mancanti dei suddetti Sistemi di Gestione rispetto al MOG.

Il CPT effettua il servizio di Asseverazione valutando in prima istanza la documentazione inerente il Modello di Gestione della Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro e successivamente la sua reale applicazione nei cantieri e negli altri luoghi di lavoro (verifica documentale e verifica tecnica). Effettuate le verifiche, la Commissione Paritetica Tecnicamente Competente valuta il rapporto di verifica elaborato dal Tecnico Verificatore (affidente al CPT) che ha effettuato i controlli a campione sul MOG relativo alla Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed alla relativa attuazione. Nel caso di rapporto di verifica privo di rilievi negativi, viene rilasciato l'attestato di corretta implementazione ed attuazione del MOG – Modello di Organizzazione e Gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In presenza di rilievi negativi (cosiddette non conformità) l'impresa dapprima adegua il MOG della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e/o la sua attuazione e, solo a seguito di ciò, il CPT procede con una ulteriore verifica. L'attestato di asseverazione ha validità triennale e, con cadenza annuale dal rilascio, sono effettuate le verifiche di mantenimento.

Per le imprese certificate OHSAS 18001 da un ente di certificazione accreditato presso ACCREDIA, il CPT verifica le parti del modello della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro previste dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 non verificate nell'iter di certificazione: dunque Organismo di Vigilanza (cosiddetto OdV) e Sistema Sanzionatorio.

4. Asseverazione e formazione

La formazione, intesa in senso ampio, è certamente uno dei pilastri su cui l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile si poggia. Il riferimento alla formazione deve intendersi partendo *in primis* dal significato della stessa ovvero "dare forma" intesa dunque come declinazione del concetto di "efficace attuazione". Infatti, trattandosi di un processo volontario dell'impresa edile, la stessa impresa deve concepire la formazione non più come mero adempimento formale delle prescrizioni legislative ma come vera e propria leva di crescita dell'impresa in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro orientata da un lato alla prevenzione e alla riduzione a monte dei comportamenti errati e potenzialmente pericolosi e dall'altro alla definizione e all'implementazione di

procedure formali atte a individuare anche i cosiddetti “near misses”. L’alta direzione aziendale, in quest’ottica, si impegna formalmente a considerare come necessaria una formazione aggiuntiva rispetto alle prescrizioni legislative e quindi ad erogare ore aggiuntive di formazione. In tal senso il CPT a livello nazionale e quindi anche a livello locale mette a disposizione delle imprese edili che vogliono avvicinarsi a questo nuovo modo di fare impresa modelli standardizzati per poter formalizzare la formazione erogata non soltanto in modalità “verbale” - come spesso avviene sui luoghi di lavoro - ma a renderla contemporaneamente sia “formale” e quindi scritta che “sostanziale”. Condizione necessaria affinché si possa iniziare ad avvicinare il mondo delle imprese edili a quanto prevedono i Modelli di Organizzazione e Gestione è che le imprese:

- intendano tali modelli come dinamici e in continua evoluzione e orientati al miglioramento continuo;
- prevedano di destinare adeguate risorse economiche e tecniche per l’adozione ed efficace attuazione;
- comincino a credere in una sicurezza sostanziale e non solo formale/documentale, intendendola come reale investimento per l’organizzazione aziendale e non come mera spesa atta a formalizzare documenti cartacei che non trovano attuazione nei luoghi di lavoro, tanto più di tipo cantieristico.



La cultura della sicurezza tra organizzazione e formazione: la prospettiva dell'Organo di Vigilanza

di Fulvio Longo*

SOMMARIO: 1. Formazione e qualità. – 2. Nuove forme di relazioni e controlli. – 3. Dal Sistema Informativo alla Pianificazione. – 4. Mutamenti di scenario.

1. *Formazione e qualità*

Le considerazioni sul tema oggetto di questo convegno, ovvero la cultura della sicurezza tra “organizzazione” e “formazione”, non possono prescindere da una valutazione su come nel corso di questi anni, ormai non pochi, siano stati gestiti questi aspetti dalle imprese e dai loro sistemi aziendali della sicurezza. Per rendere più oggettiva questa valutazione, il sistema delle Regioni attorno agli anni 2000 mise in campo un progetto su scala nazionale per un Monitoraggio sull'applicazione del d.lgs. n. 626/1994, che recependo le direttive europee sulla sicurezza sul lavoro, aveva modificato tutto l'impianto normativo antecedente. Questo piano ben strutturato con un ampio campione (circa 10.000 aziende) stratificato su tutto il territorio nazionale e per dimensione delle aziende, attraverso una complessa scheda di rilevazione analizzò tutti i principali fattori della nuova organizzazione aziendale, tra cui la formazione. La verifica sull'applicazione delle norme relative alla formazione, evidenziò una ancora sostanziale elusione degli adempimenti formativi, mentre ove applicata mostrava un orientamento al mero adempimento formale e soprattutto lo scollegamento da un vero e proprio momento organizzativo della sicurezza in azienda.

Contemporaneamente, giungevano a conclusione ripetute indagini delle Commissioni parlamentari sulla sicurezza sul lavoro, che evidenziavano una sostanziale insoddisfazione delle parti sociali per come era stata gestita la problematica della formazione, ove a fronte di ingenti investimenti, non sempre corrispondeva un adeguato profilo qualitativo dei prodotti e dei soggetti erogatori.

Per far fronte a questa situazione registrata, sia dal mondo delle imprese, che dagli organi di vigilanza, oltre che per rispondere a un rilievo della Corte di

* Fulvio Longo è direttore del Servizio di Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (SPESAL) dell'Area Metropolitana della Asl di Bari.

Giustizia Europea, interveniva il legislatore con il d.lgs. n. 195/2003 ed il relativo accordo Stato-Regioni (divenuti nel contempo concorrenti sulla materia), a definire quali requisiti dovessero avere i soggetti deputati a svolgere compiti di Rspp, i contenuti della formazione, i soggetti abilitati a svolgerla e con quali modalità. Il percorso è stato in parte completato con gli ulteriori Accordi del 2011 sui contenuti, durata e modalità della formazione dei lavoratori, preposti e dirigenti e dei datori di lavoro/rspp, nonché sui requisiti dei formatori.

Avere individuato criteri di qualità e fissato degli standard ha rappresentato sicuramente un passaggio importante, ma l'utilità della formazione non può essere misurata in termini formali di rispetto della norma, finalizzata ad evitare sanzioni. Occorre ragionare sulla utilità pratica della formazione, andando a valutare gli effetti dell'apprendimento in termini di modifica dei comportamenti (carattere trasformativo della formazione). Operazione quest'ultima, tutt'altro che semplice, soprattutto per l'organo di vigilanza che interviene in azienda in forma estemporanea.

2. Nuove forme di relazioni e controlli

Se la declinazione della formazione da parte delle imprese stesse ha posto in evidenza evidenti criticità, non meno facile, quindi, è stato il compito dell'Organo di Vigilanza nella lettura dei tre cardini attorno ai quali ruota la discussione sulla qualità della formazione: la qualità dei prodotti, la qualità dei soggetti, la qualità dei processi. Qui si comprende quanto sia cambiato il ruolo della vigilanza, alla luce della nuova organizzazione aziendale della sicurezza introdotta dal d.lgs. n. 626/1994 prima e successivamente dal Testo Unico, d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.

La individuazione dei soggetti aziendali della sicurezza (Rspp ed Rls) ha posto le premesse per una modifica delle relazioni all'interno delle aziende e tra le aziende e gli organi di vigilanza. Avere precisi interlocutori aziendali ha consentito di sviluppare nuove forme di interlocuzione e di controllo del territorio, attraverso l'utilizzo di innovativi strumenti di lavoro quali i Piani mirati di intervento, finalizzati al controllo di specifici settori produttivi o di determinati profili di rischio. In tal modo si interagisce preliminarmente con i nuovi soggetti interni della sicurezza, anticipando o sostituendo l'azione di verifica sul campo ed ampliando così la base dei controlli. In sostanza, si consente una più ampia ed efficace azione di verifica, migliorando forme e contenuti della vigilanza. Ma la modifica più sostanziale, introdotta dalle nuove normative ha riguardato l'oggetto della vigilanza. Si è passati dal tradizionale controllo degli "oggetti cosiddetti materiali" (le macchine, le attrezzature, i luoghi, ecc.), al controllo di "cose" immateriali come l'organizzazione e la formazione.

La parola "organizzazione", pressochè assente nelle precedenti leggi, è ripetutamente utilizzata nel Testo Unico, rappresentandone uno degli aspetti innovativi. Il datore di lavoro "deve" organizzare la gestione della sicurezza in

azienda mettendo in relazione i diversi attori configurati dal legislatore. L'organizzazione può assumere forme diverse in relazione alle dimensioni dell'azienda, ai rischi presenti e da gestire, sino ad arrivare a veri e propri sistemi di gestione della sicurezza (SGSL) idonei, se correttamente attuati, ad avere efficacia esimente delle responsabilità degli enti di cui al d.lgs. n. 231/2001. Modelli questi, che devono prevedere, altresì, un sistema di controllo interno con potere sanzionatorio per il mancato rispetto delle misure adottate

Qui purtroppo, dobbiamo riconoscerlo, siamo rimasti indietro come Organo di Vigilanza, limitandoci nella maggioranza dei casi ad un mero controllo formale della effettuazione della formazione, come del sistema operativo della sicurezza sul lavoro dell'azienda. Verificare "l'organizzazione" come la "formazione", richiede strumenti analitici non semplici e soprattutto risorse umane che nei nostri Servizi sono poche e occupate prevalentemente dalla routine. Tuttavia questa è una frontiera da attraversare nell'ottica del miglioramento continuo della qualità delle funzioni di controllo.

Dovendo, quindi, analizzare il principale indicatore di salute (gli infortuni) per un legittimo processo di valutazione, sia degli effetti delle nuove normative, sia del sistema pubblico dei controlli derivato dalla l. n. 833/1978, non possiamo non riconoscere che il fenomeno degli infortuni sul lavoro si è andato riducendo costantemente nel corso di questi anni. Sappiamo, che ciò è dovuto all'azione combinata di diversi determinanti. Sicuramente e prima di tutto, un maggiore impegno del mondo delle imprese (investimenti e non costi per la sicurezza), la maggiore consapevolezza dei lavoratori (a fronte di un massiccio impegno sulla formazione), il completamento delle normative di settore confluite nel Testo Unico (ancorchè necessari di ulteriori "vere" semplificazioni), la crescita sul territorio di una fitta rete di professionisti che hanno fatto della sicurezza sul lavoro una scelta professionale (mescolati a società di servizi di non sempre limpide azioni), la presenza di un organo di vigilanza che ha maturato nel tempo metodologie di lavoro più moderne e modalità di pianificazione sempre più trasparenti e basate sulla evidenza delle conoscenze scientifiche di settore.

3. Dal Sistema Informativo alla Pianificazione

Sin dal principio del passaggio delle funzioni di controllo dal Ministero del lavoro al Sistema Regionale Sanitario (con la riforma Sanitaria del 1978) ed in discontinuità con il passato, particolare attenzione è stata data dai Servizi delle Asl alla necessità di creare un adeguato Sistema informativo capace di leggere la realtà locale, sino al dettaglio della singola azienda. Questo deciso orientamento del sistema delle regioni ha portato alla creazione (2002), in collaborazione con l'ex ISPESL e l'INAIL, di un sistema informativo condiviso e standardizzato a livello nazionale e soprattutto fruibile dai servizi territoriali di prevenzione. La migliore conoscenza della realtà ha permesso di individuare obiettivi comuni, che sono stati

trasferiti nei primi Piani Nazionali della prevenzione (PNP-2005) e dei relativi Piani Regionali della Prevenzione (PRP), all'interno dei quali la sicurezza del lavoro ha trovato finalmente forme omogenee di programmazione valide per tutte le regioni (una delle critiche sollevate nei riguardi del Servizio Sanitario Regionale – SSR –, riguardava proprio la disuniformità degli interventi delle singole Asl). Oggi, e ormai da tempo, le Asl operano attraverso la definizione di Piani Nazionali e Regionali che mettono a fuoco strategie e obiettivi, con particolare attenzione ad alcuni comparti lavorativi a maggiore rischio (edilizia ed agricoltura) o verso rischi emergenti per la salute, come quello da esposizione ad agenti cancerogeni, stress lavoro-correlato, fattori di rischio correlati all'apparato muscolo scheletrico (ormai al primo posto tra le malattie professionali denunciate e riconosciute).

Le Regioni e le Asl sviluppano la loro azione, attraverso il ribaltamento regionale degli obiettivi nazionali individuati nel PNP, ancorandoli a precisi indicatori qualitativi e quantitativi che consentono la misurabilità dell'efficacia delle azioni intraprese, il benchmarking tra le diverse realtà (per superare le disuniformità tra Asl e Asl e tra le regioni). Nell'Accordo Stato Regione del 25 marzo 2015, attuativo del nuovo Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 approvato (Intesa Stato-Regioni del 13 novembre 2014), è stato previsto un articolato sistema di valutazione dei PNP e dei relativi Piani regionali, attraverso la selezione di un *set* di cosiddetti “ indicatori sentinella”, che consentiranno nel corso del periodo di attuazione del PRP la misurazione dello stato di avanzamento dello stesso, mediante indicatori di processo (verifica intermedia) e di salute (verifica finale). Con il d.p.c.m. del 17 dicembre 2007 “Patto per la salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro” è stato fissato l'obiettivo annuale del controllo su tutto il territorio nazionale, del 5% delle unità locali. Lo stesso indicatore è entrato nel sistema di valutazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che le Regioni sono tenute ad erogare ai cittadini, a fronte delle risorse che lo Stato attribuisce ai sistemi regionali, perseguendo l'obiettivo e il principio della equità verso i cittadini. Una delle peculiarità che si sono volute affermare sin dall'inizio della nascita del Sistema Regionale Sanitario è stata la scelta di fondare la propria pianificazione, partendo da una profonda conoscenza della realtà produttiva, dei suoi profili di rischio, della stratificazione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Poter sempre spiegare perché si entra in una azienda piuttosto che in un'altra: divengono sempre più rilevanti gli obiettivi di trasparenza ed equità nello svolgimento delle funzioni di controllo.

4. Mutamenti di scenario

Qualcosa sta cambiando negli scenari della prevenzione e dei controlli. Negli ultimi 2-3 anni si sono succeduti diversi provvedimenti legislativi rivolti alla semplificazione (“*Più sicurezza e meno carte*”, “*Decreto del Fare*”) l'ultimo dei quali è intervenuto a settembre del 2015 con il d.lgs. n. 151/2015, sempre in attuazione

della delega prevista dalla l. n. 183/2014, introducendo, tra varie modifiche, anche uno snellimento degli organismi istituzionali previsti per la *governance* delle politiche per la sicurezza del lavoro (artt. 5 e 6 del T.U.). Un processo costante, ancorché timido, che mira allo snellimento degli interventi in materia di sicurezza del lavoro, che non ostacoli il mondo delle imprese nella gestione della vita aziendale (sburocratizzare), che eviti ripetuti interventi nella medesima azienda da parte dei soggetti pubblici deputati al controllo.

Su questo punto è necessario fare qualche considerazione in più, tenendo conto di un'altra novità nel contempo intervenuta nello scenario legislativo italiano e per rispondere ad alcune considerazioni fatte da altri relatori. Uno dei decreti attuativi del *jobs act*, il d.lgs. n. 149/2015 denominato "*Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale in attuazione della legge delega n. 183/2014*", traendo origine dalla necessità "*di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro...riordinare i contratti di lavoro vigenti...rendere più efficiente l'attività ispettiva*" (dalla delega), ha previsto l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "*Ispettorato nazionale del Lavoro*". A questa struttura sono state attribuite le funzioni di esercizio e coordinamento della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale, specificando che la vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro è svolta nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro ai sensi del d.lgs. n. 81/2008.

Restano, quindi, ferme in capo ai servizi sanitari regionali le attuali competenze in tema di prevenzione e vigilanza. In questa Agenzia Nazionale confluiscono, pertanto, le attività ispettive già svolte in precedenza dal Ministero del lavoro (tramite le Direzioni Territoriali del Lavoro), l'INPS e l'INAIL. Nell'Agenzia confluisce direttamente il personale del Ministero del lavoro (*ex* DTL), funzionalmente quello dell'INPS e dell'INAIL, nonché dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro, che restano incardinati gerarchicamente nelle amministrazioni di appartenenza. Ferme restando le rispettive competenze, l'Agenzia si coordina con i servizi ispettivi delle Asl e delle Agenzie regionali per la protezione ambientale, al fine di assicurare l'uniformità di comportamento e una maggiore efficacia degli accertamenti ispettivi. Lodevole obiettivo, che per la verità si realizza già ora, all'interno degli Organismi Provinciali previsti dal d.p.c.m. 21 dicembre 2007 "*Coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro*".

Il coordinamento di questi organismi è attribuito ai Servizi di Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (SPESAL) delle Asl capoluoghi di provincia. Avviene ormai da tempo lo scambio delle informazioni tra le Asl e le DTL, circa i cantieri oggetto dei rispettivi controlli, mentre a livello regionale sono istituiti i Comitati Regionali di Coordinamento *ex* art. 7 del d.lgs. n. 81/2008 di cui fanno parte sia il Ministero del lavoro per il tramite delle loro articolazioni regionali, sia l'INPS, sia l'INAIL. Sono state sollevate obiezioni sul funzionamento di questi organismi, ma tutti i

soggetti istituzionali sopraindicati erano e sono nelle condizioni di poter contribuire al loro funzionamento.

Siamo vicini a possibili importanti cambiamenti, viste le modifiche in via di approvazione al Titolo V della Costituzione, che riattribuiscono allo Stato la legislazione esclusiva in materia di tutela della salute, sicurezza alimentare e sicurezza sul lavoro.

Sarebbe necessario riflettere attentamente sulle possibili soluzioni tecnico istituzionali che ne possono derivare, ricordando le sostanziali novità che gli attuali sistemi regionali sanitari hanno prodotto in questi anni, molto sinteticamente riportati nel presente testo. Non credo che sia mai esistita, nell'universo della prevenzione nei luoghi di lavoro, una tale quantità di elementi, non espressione del caso, ma naturale conseguenza del tenace impegno che gli operatori della Prevenzione hanno profuso nel tentativo di realizzare un "*modello*" innovativo di intervento, coerente con l'indirizzo della Riforma sanitaria di vicinanza con il territorio, garantendo una risposta ai bisogni reali dei cittadini/lavoratori. Modello che supera la prova della verifica dell'obiettivo di salute come evidenziano i dati dell'Inail.