

26



QUADERNI

UNSIc

**Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro:
analisi e proposte**

QUADERNI



**Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro:
analisi e proposte**

Indice

Premessa	4
Le priorità dell'agenda e i limiti della normativa.....	5
L'attuazione della sicurezza, una sfida anche di competenze e tecnologia	8
L'implementazione della normativa	10
Appunti per una riforma complessiva del Testo Unico.....	11

Premessa

UNSIK attribuisce la massima importanza al tema della sicurezza nei luoghi di lavoro, anche considerando il legittimo disagio nell'opinione pubblica, provocato anche da eventi sconvolgenti quali l'incidente di Firenze del febbraio scorso. Questo disagio compromette in qualche modo anche la relazione tra imprenditori e corpo sociale, laddove le accuse di incuria per la sicurezza sul lavoro, la cui tutela è tema di allarme condiviso in maniera trasversale, sembrano stigmatizzare una reale o presunta irresponsabilità sociale delle aziende nel suo complesso. La mancata sicurezza sul posto di lavoro si intreccia con altri temi che provocano allarme sociale, quali il lavoro nero e l'impiego di lavoratori immigrati irregolari e con problematiche oggettive, quali l'aggiornamento delle competenze e l'adeguamento tecnologico. UNSIK, avendo presente tanto i criteri di responsabilità social quanto l'esperienza di impresa, propone quanto segue, in risposta al quesito sottopostoci.

Le priorità dell'agenda e i limiti della normativa

Per migliorare la sicurezza sul lavoro e ridurre gli incidenti che possono portare a infortuni o morti, le organizzazioni e i governi possono adottare diverse strategie e politiche integrate. La formazione e l'educazione dei lavoratori sono essenziali per garantire che tutti siano consapevoli dei rischi specifici del loro ambiente di lavoro e sappiano come gestirli. Questo include la formazione obbligatoria su misure di sicurezza, uso di attrezzature protettive e procedure di emergenza, con l'implementazione di standard rigorosi di sicurezza e salute sul lavoro, conformi con le leggi nazionali e alle best practices internazionali. Questi standard dovrebbero essere regolarmente aggiornati e personalizzati in base alle esigenze e ai rischi specifici di ogni settore. Le ispezioni regolari dei luoghi di lavoro da parte di enti esterni o interni all'azienda aiutano a identificare e correggere potenziali pericoli prima che causino incidenti. È importante che queste ispezioni siano condotte in modo imparziale e che i risultati siano utilizzati per apportare miglioramenti continui. L'adozione di tecnologie moderne può migliorare la sicurezza, attraverso l'uso di attrezzature e macchinari più sicuri, l'automazione dei processi pericolosi e l'impiego di software per la gestione della sicurezza e la segnalazione degli incidenti. Incentivare una cultura della sicurezza all'interno delle organizzazioni, dove la sicurezza è vista come una responsabilità condivisa tra tutti i livelli di personale, può cambiare significativamente

l'approccio alla prevenzione degli infortuni. Questo include, evidentemente, la promozione di una comunicazione aperta sui problemi di sicurezza e l'incoraggiamento dei lavoratori a segnalare potenziali pericoli senza timore di ritorsioni. Questo approccio cooperativo può aiutare a garantire che le politiche di sicurezza sul lavoro tengano conto delle diverse prospettive e delle esigenze specifiche di diversi settori e dimensioni di imprese. Infine, stabilire sistemi di responsabilità e incentivi per le aziende che promuovono attivamente la sicurezza sul lavoro può motivare ulteriori miglioramenti. Questo può includere riconoscimenti pubblici, vantaggi fiscali o altri incentivi per le aziende che dimostrino un impegno eccezionale nella prevenzione degli infortuni e nella gestione della sicurezza sul lavoro. Possiamo in questa sede dare per nota la normativa sulla sicurezza, a partire dal Testo Unico (Decreto Legislativo n. 81/2008), magari riassumendo, per comodità del lettore, le ultime novità, forse non ancora valutate né valutabili nelle conseguenze di medio periodo, che ovviamente auspichiamo positive. Si ricorda infatti che il Decreto Legge n. 48/2023 (c.d. Decreto Lavoro) ha introdotto modifiche significative al Testo Unico. Si tratta di misure volte ad aumentare la tutela prevenzionistica in ambiti particolari nonché a chiarire punti storicamente controversi della disciplina posta dal Decreto Legislativo n. 81/2008 e della successiva Legge n. 215/2021 senza però, sembra, operare un riordino complessivo del sistema, in un'ottica di semplificazione e di effettività, com'era da più

parti auspicato, considerando i limiti rilevati sul campo all'attuazione efficace delle previsioni normative e al coordinamento tra gli enti preposti. I cambiamenti introdotti dal recente provvedimento riguardano, tra gli altri, alcune semplificazioni nella documentazione, la riorganizzazione delle sanzioni, una certa apertura al ruolo degli organismi paritetici e degli enti bilaterali che ci ha visto, come UNSIC, favorevoli in quanto riconosce il crescente protagonismo di questi soggetti. Le novità riguardano anche il tema cruciale della formazione, modificando "in corso d'opera", per così dire, le indicazioni per quell'accordo Stato/Regioni previsto già dalla Legge n. 215/2021 ma che tuttora si trova in stato di bozza, indicando una difficoltà a livello istituzionale che auspichiamo possa essere risolta. Anche il tema importante della condivisione delle informazioni tra i diversi enti preposti risulta controverso, se è vero che le ASL rimangono escluse da una messa in rete che dovrebbe essere effettivamente comprensiva di tutti i soggetti, anche nell'ottica, cruciale per le imprese, di ridurre e semplificare la pluralità di interlocutori e uniformare gli standard di valutazione. Una certa tendenza alla maggior severità delle norme, che certo qui non si intende contestare, si accompagna certo anche ad una crescente difficoltà ad ottemperare, per esempio pensando all'ampliamento degli obblighi dei lavoratori autonomi, sovente carenti di risorse proprie.

L'attuazione della sicurezza, una sfida anche di competenze e tecnologia

Occorre prevedere, anche attraverso un catalogo ufficiale, una ricognizione di quegli strumenti e dispositivi di sicurezza, anche di natura tecnologica, da catalogare in base ai fattori e settori di rischio. Occorre dare un riferimento concreto alle aspirazioni di maggiore sicurezza, elencando (qui in maniera evidentemente esemplificativa e non esaustiva) elementi operativi quali:

- Dispositivi di sicurezza indossabili, quali cinture di sicurezza intelligenti, caschi con sensori di rilevamento degli impatti e guanti con tecnologia di rilevamento dei gas tossici;
- Droni per ispezioni, che possono essere utilizzati per ispezionare le aree pericolose, ad esempio le strutture industriali in alto mare o le zone ad accesso difficile, riducendo il rischio umano;
- Simulazioni e la realtà virtuale possono essere utilizzate per addestrare gli operatori;
- Sistemi di monitoraggio ambientale avanzati. Sensori e dispositivi di monitoraggio avanzati possono essere utilizzati per rilevare la presenza di sostanze pericolose nell'ambiente di lavoro, come gas tossici o vapori chimici.
- Robotica collaborativa. I robot collaborativi possono essere utilizzati per svolgere compiti pericolosi o ripetitivi al posto degli operatori umani, riducendo così il rischio di incidenti sul lavoro;

- Piattaforme digitali per la gestione della sicurezza. Si tratta di piattaforme digitali esistenti che consentono di gestire in modo più efficace la sicurezza sul luogo di lavoro, ad esempio monitorando le ispezioni di sicurezza, gestendo le segnalazioni di incidenti e fornendo formazione online sui protocolli di sicurezza;
- Intelligenza artificiale (A.I.) per l'analisi dei dati di sicurezza. L'intelligenza artificiale può essere utilizzata per analizzare grandi quantità di dati sulla sicurezza sul lavoro al fine di identificare tendenze, individuare potenziali rischi e suggerire miglioramenti nei protocolli di sicurezza.
- Sistemi di comunicazione e allarme avanzati possono essere utilizzati per avvisare rapidamente gli operatori in caso di emergenza o situazioni pericolose sul luogo di lavoro.

L'implementazione della normativa

- Aumenti del numero degli Ispettori del lavoro. Bisogna investire nella assunzione di nuovi Ispettori del lavoro, anche utilizzando le eccedenze nelle altre Amministrazioni pubbliche, attraverso la messa in mobilità e conseguente riqualificazione e formazione di questo personale. Tuttavia, un Ispettore del lavoro che ha un costo di poco più di 60.000,00 euro annui, produce all'erario, attraverso le sue attività ispettive e alle sanzioni irrogate alle aziende irregolari, circa 500.000/1.000.000 di euro per l'erario.
- Ampliare il nucleo Ispettivo dei Carabinieri. Questo nucleo ispettivo può svolgere un ruolo fondamentale per il contrasto alle attività criminali dell'economia sommersa e illegale, gestite direttamente dalle bande della criminalità, mafia, ndrangheta, camorra, ecc. proprio per la sua natura di forza dell'ordine. In questo ambito si verificano morti sul lavoro per assoluto non rispetto delle norme basilari sulla sicurezza.
- Lavoratori in Piattaforma (Rider) potrebbero vedersi estendere le condizioni legislative del Testo Unico. Patente Sicurezza.

Appunti per una riforma complessiva del Testo Unico

1) Normative sull'uso di attrezzature e macchinari e la tabellazione delle migliori pratiche.

Regolamentare per legge l'uso di attrezzature e macchinari per garantire che siano progettati, costruiti e utilizzati in modo sicuro. Queste normative dovrebbero includere requisiti per l'installazione, manutenzione e ispezione regolare e periodiche di attrezzature e macchinari. Le leggi che stabiliscono standard minimi di salute e sicurezza sul posto di lavoro sono fondamentali e devono includere disposizioni per la valutazione dei rischi, la prevenzione degli incidenti, l'addestramento dei lavoratori e l'implementazione di misure di emergenza.

2) Segnalazione degli incidenti e partecipazione dei lavoratori.

Le leggi che richiedono la segnalazione obbligatoria degli incidenti sul lavoro sono essenziali per monitorare e affrontare i rischi sul posto di lavoro. Queste leggi dovrebbero stabilire procedure chiare per la segnalazione degli incidenti e garantire che vengano esaminate e affrontate adeguatamente da organi di vigilanza specifici con poteri interdittivi. La consulenza e la partecipazione dei lavoratori nella pianificazione e nell'implementazione delle misure di sicurezza possono migliorare significativamente la cultura della sicurezza sul posto di lavoro.

3) Albo sicurezza e Centrale allarme: realizzare una *black list* e *white list* per regione delle aziende irregolari o al contrario virtuose,

garantisce un *benchmark* per le imprese. La Centrale allarme in cui vengono segnalate le imprese che violano le norme sulla sicurezza del lavoro rientra nella più vasta policy legata all'adozione di *black list* e *white list* che può rappresentare una strategia di contrasto alle morti sul lavoro, incentrata sul principio della responsabilità e trasparenza aziendale. L'idea è duplice, da un lato, le *black list* servono come strumento di deterrenza. dall'altro lato, le *white list* agiscono come incentivo, premiando le aziende che dimostrano un impegno concreto per la sicurezza sul lavoro. Queste aziende possono beneficiare in termini di immagine pubblica, preferenza da parte dei consumatori e, potenzialmente, incentivi fiscali o facilitazioni nell'accesso a finanziamenti.

4) Maggiore coinvolgimento e potenziamento dei "medici competenti". L'elenco ministeriale dei medici competenti è composto da poco più di 7000 medici e comprende al suo interno anche coloro che lavorano presso gli organi sanitari, di vigilanza e previdenziali dello Stato. Un piccolo gruppo di circa 4500 medici "competenti" con l'impossibile compito di "sorvegliare" 1.700.000 aziende per oltre 14.000.000 di lavoratori. Nel 2022 si sono specializzati meno di 300 nuovi medici del lavoro, così è stato anche nel 2023 e si presume che gli specializzati nel 2024 non saranno molti di più, volume insufficiente anche solo a coprire i pensionamenti. Si auspica pertanto ad una riforma strutturale del sistema universitario che determini l'aumento del numero di laureati

e specializzati in medicina del lavoro. Nel breve termine per arginare il problema si potrebbe ipotizzare, anche solo temporaneamente, una deroga o una modifica alla lettera

d) del comma 1 dell'art. 38 del Decreto Legislativo n. 81/2008 e consentire anche ad altre specializzazioni mediche, oltre a quella in "igiene e medicina preventiva" e "medicina legale", di svolgere il ruolo di medico competente attraverso la frequenza di appositi percorsi formativi.

5) Il ruolo delle Associazioni Datoriali e dei Sindacati e un nuovo ruolo per gli enti bilaterali, garanti della sicurezza.

Indiscutibile l'impegno che dovrebbe essere profuso da Associazioni Datoriali e Sindacati, quali rappresentanti degli interessi dei soggetti a vario titolo coinvolti, nella sensibilizzazione sul tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. In tal senso sarebbe auspicabile l'indizione di bandi e/o la concessione di contributi per la realizzazione e il finanziamento di iniziative di sensibilizzazione verso i propri associati. Si potrebbe anche prevedere un ruolo più pregnante degli enti bilaterali (in quanto enti terzi e portatori degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori) nella diffusione della cultura della sicurezza e nel contrasto al fenomeno infortunistico, mediante l'introduzione di una sorta di "certificazione" del sistema sicurezza in azienda loro affidata. Si può immaginare un comitato tecnico per la valutazione in azienda delle misure di prevenzione adottate, dell'idoneità e salubrità dei locali, delle condizioni di

lavoro, dell'efficacia della formazione e di altri aspetti connessi con la sicurezza (senza trascurare la valutazione del benessere psico – fisico dei lavoratori). Tale controllo sarebbe preventivo rispetto a quello affidato agli organi ispettivi, dal quale differirebbe per le finalità, non sanzionatorie ma per certi versi "consulenziali" e "raccomandatorie". Il comitato valutate eventuali manchevolezze non sanzionerebbe ma suggerirebbe i correttivi da applicare o le migliorie da apportare. Si potrebbe considerare tale controllo (e la conseguente certificazione) su base volontaria ma da incentivarsi fortemente (anche tramite facilitazioni nell'accesso al credito, o nella partecipazione agli appalti, o nella riduzione del carico fiscale). Anche in questo caso il "costo" dell'incentivo potrebbe essere giustificato dalla riduzione del costo sociale riconducibile al fenomeno infortunistico. Il costo della certificazione (e del preventivo controllo) potrebbe essere cofinanziato specie per le piccole e medie imprese con il finanziamento pubblico.

6) Una cultura diffusa della prevenzione. Nonostante il dettato normativo dell'articolo 37 del Decreto Legislativo n. 81/2008 (riprendendo la previsione già contenuta nell'articolo 22 del precedente Decreto Legislativo n. 626/1994) imponesse ai datori di lavoro di garantire ai lavoratori "una formazione sufficiente e adeguata in materia di sicurezza e di salute, con particolare riferimento al proprio posto di lavoro e alle proprie mansioni" l'evoluzione normativa e applicativa ha contribuito a trasformare il

concetto di adeguatezza in "conformità " a regole di tipo burocratico. Oggi il Servizio di Prevenzione e Protezione (SPP) è stato depauperato del potere che avrebbe potuto avere di predisporre programmi *ad hoc* per la specifica realtà aziendale. L'adeguatezza della formazione è verificata in termini di conformità con il monte ore, le modalità e contenuti indicati dagli accordi Stato/Regioni, con la conseguente standardizzazione dei percorsi formativi che poco tengono conto delle specificità aziendali. La formazione è, inoltre, totalmente affidata alle aziende, sia dal punto di vista gestionale/organizzativo che da quello economico e questo, almeno sino a oggi, in assenza di una cultura diffusa della sicurezza, non ha portato a risultati soddisfacenti. La sicurezza è ancora vista come un costo o, al più, un mero adempimento burocratico che serve a prevenire le non conformità e le conseguenze economiche delle stesse: come, ad esempio, le sanzioni. In questo scenario si riscontra sovente la tendenza delle micro e piccole imprese a frodare sui percorsi formativi per la difficoltà di fermare la produzione per formare i lavoratori. E anche quando la formazione venga realmente erogata si tratta di una formazione basata su contenuti e orari prefissati che stenta ancora a entrare in una logica di gestione delle competenze acquisite, approccio che potrebbe portare invece grandi vantaggi in termini di efficacia e funzionalità degli interventi formativi, riducendo il numero di infortuni ed efficientando contemporaneamente la spesa in formazione. Mancano

sistemi efficaci di valutazione. E invero come si potrebbe verificare l'efficacia di una formazione improntata sui contenuti? A oggi l'unico sistema è realizzare dei test di verifica al termine dei corsi e quindi eseguiti a caldo, quando i lavoratori sono ancora in aula. Tali strumenti non possono dare reali garanzie di efficacia. Anche gli Organismi di Vigilanza non possono verificare l'efficacia della formazione (in termini di risultati e competenze acquisite) ma solo i programmi e la durata della formazione per come risultanti dagli attestati prodotti. Sarebbe auspicabile un controllo sulla comprensione o, meglio, sull'acquisizione delle competenze da parte del lavoratore magari da realizzarsi attraverso la semplice interlocuzione con il lavoratore. L'assenza di un sistema di gestione per competenze rileva negativamente anche nella gestione dei lavoratori che cambiano lavoro molto velocemente. Così come, particolarmente difficile risulta oggi la gestione del telelavoro, dello *smart working* e del lavoro agile. Si auspica un radicale cambio di paradigma in ambito formativo e il passaggio da una formazione per contenuti a una formazione per competenze che postuli l'abbandono dello schema standardizzato basato sulle ore di didattica e sui contenuti verso un sistema basato sull'acquisizione delle competenze necessarie per lo svolgimento di determinate attività lavorative. In un auspicabile sistema di gestione del personale basato sulle competenze sarebbe possibile distinguere le competenze in due macroaree: le competenze trasversali (la cui

acquisizione sarebbe necessaria per tutti i cittadini e pertanto da porre a carico della scuola pubblica attraverso l'integrazione nei piani di studio a tutti i livelli scolastici e universitari, di programmi specifici ricomprendenti ad esempio i principi della prevenzione e della protezione); e le competenze verticali specifiche (utili per la mansione specifica, da porre a carico delle imprese da effettuarsi sia attraverso corsi di formazione ed addestramento mirati, sia attraverso l'obbligatorio affiancamento con lavoratori già in possesso delle specifiche competenze). Al fine di agevolare i controlli ma anche di garantire l'annotazione delle competenze acquisite dal lavoratore sarebbe auspicabile avviare un sistema uniforme e funzionale sul territorio nazionale per le annotazioni dei percorsi formativi e delle competenze acquisite sul libretto formativo del cittadino. Non da ultimo, sarebbero auspicabili interventi sistematici che prevedano, oltre a maggiori controlli, anche incentivi alle aziende per la formazione in materia. In tal senso, al fine di garantire un maggior controllo sull'effettivo impiego del contributo si potrebbe veicolare lo stesso per il tramite degli enti bilaterali o dei fondi interprofessionali che potrebbero svolgere un ruolo attivo nell'erogazione, validazione, verifica della formazione. Si potrebbe pensare l'abbattimento del costo orario del lavoratore che effettui la formazione in sedi "garantite" quali enti formativi autorizzati o in seno agli enti bilaterali. In tal modo si garantirebbe una formazione "di qualità" e al contempo si incentiverebbe l'adesione ai percorsi

formativi da parte delle aziende finora chiamate a sostenere l'intero peso economico della formazione (costo effettivo della stessa e costo opportunità del personale coinvolto).

7) Incentivi per la prevenzione. Oltre a prevedere incentivi e contributi per la formazione si dovrebbe incentivare l'investimento in **prevenzione** (organizzativa e strutturale), specie per le piccole e medie imprese. In tal senso si potrebbero prevedere finanziamenti finalizzati a tasso agevolato o la misura del credito d'imposta. La logica sottesa a tale proposta sarebbe la riduzione del "costo sociale" del mancato investimento in prevenzione da parte delle aziende italiane, con la conseguente auspicabile riduzione dei costi diretti legati agli infortuni ed alle malattie professionali (costi sanitari, costi previdenziali, indennizzi INAIL, etc.) ma di quelli indiretti, a carico dello Stato, legati alla minore occupazione di posti letto negli ospedali, al minor numero di procedimenti giudiziari penali e civili con conseguente minor carico nelle aule di tribunale ed ad un efficientamento dei sistemi assicurativi e previdenziali (INAIL/INPS).

In generale, è possibile che il “Decreto Lavoro” sia ancora insufficiente a un’armonica revisione generale della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e, in questo senso, il CNEL potrebbe qui assolvere al suo ruolo istituzionale nel migliore dei modi.

14 marzo 2024