



N° 4 - Novembre 2009

Il Sole
24 ORE Radiocor
Agenzia d'informazione

SICUREZZA E PREVENZIONE


Ministero del Lavoro, della Salute
e delle Politiche Sociali

Il Senato al voto per la sicurezza sul lavoro

Più prevenzione, contrasto e vigilanza contro gli infortuni



Aula del Senato
"Archivio fotografico
Ufficio Stampa-
Senato della
Repubblica"

Rapida e completa attuazione del Testo Unico delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, più azioni di prevenzione, contrasto e vigilanza, rafforzamento della lotta ai fenomeni del lavoro sommerso ed irregolare, nonché dello sfruttamento del lavoro minorile, attivazione degli organismi di controllo, rafforzamento, coordinamento e collaborazione fra tutti gli enti istituzionali che si occupano della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, sia a livello centrale che locale. Sono solo alcuni degli impegni assunti dal Governo, attraverso le

risoluzioni approvate dal Senato nell'ottobre 2009, al termine della discussione sulla relazione dell'attività svolta nel primo anno di lavoro dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e sulle 'morti bianche'. Il Senato ha approvato la proposta di risoluzione presentata dal relatore e presidente della Commissione, Oreste Tofani (PdL), e quella del senatore Paolo Nerozzi (PD), che impegnano inoltre il Governo a favorire la rottamazione e la messa in sicurezza delle macchine ed attrezzature agricole, forestali ed edili, ad assumere iniziative legislative tese ad eliminare il criterio del massimo ribasso d'asta quale parametro di selezione delle offerte nelle gare d'appalto e a completare l'introduzione, nelle scuole di ogni ordine e grado, di moduli didattici relativi ai temi della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, l'Esecutivo sarà chiamato a rivedere la normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni domestici e a valutare la possibilità di destinare alle attività di prevenzione e di contrasto degli infortuni sul lavoro quote più significative di risorse pubbliche, con particolare riferimento agli avanzi di gestione dell'Inail.

Il relatore e Presidente della Commissione Tofani, nella seduta del Senato del 21 ottobre, ha dato conto dell'attività svolta che si è articolata in una serie di gruppi di lavoro, di audizioni e di sopralluoghi. Il senatore ha riferito che l'inchiesta ha assunto, come base legislativa di cui verificare l'applicazione, il Testo Unico delle

Continua a pagina 8

SOMMARIO

pagina

- 1 Il Senato al voto per la sicurezza sul lavoro
- 2 Il bilancio di un anno di attività di indagine
- 4 Gli enti istituzionali



N° 4 - Novembre 2009

Il bilancio di un anno di attività di indagine

Norme chiare, coordinamento tra istituzioni e imprese, proposte di incentivi: il lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli infortuni

Oltre un anno di indagine, audizioni, sopralluoghi ed acquisizioni di dati e documenti, al fine di individuare gli aspetti più cruciali del problema degli infortuni sul lavoro e di proporre, in linea con il proprio mandato, gli strumenti legislativi ed amministrativi più idonei ai fini della prevenzione e della repressione di tale fenomeno. Nata nel giugno del 2008, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro sta svolgendo un approfondito esame del sistema della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori in Italia, anche attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro che hanno approfondito aspetti particolari del fenomeno, come gli infortuni domestici, la prevenzione e la formazione, le malattie professionali e settori a rischio, come l'edilizia, l'agricoltura e i trasporti. Nel mese di ottobre 2009 la Commissione ha prima approvato e poi presentato in Aula al Senato la relazione sul lavoro svolto nel primo anno di attività, che ha dato il via ad un appassionato dibattito tra i senatori, terminato con l'approvazione di due mozioni, una di maggioranza e una di opposizione, che impegnano il Governo ad una serie di adempimenti mirati a ridurre sempre di più il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle cosiddette 'morti bianche'.

La prima esigenza fondamentale, riscontrata più volte nel corso dell'attività della Commissione, è quella di assicurare una rapida e completa attuazione della riforma introdotta dal Testo unico, anche alla luce delle ultime modifiche apportate con il decreto legislativo n. 106 del 2009. La complessità della disciplina e degli adempimenti tecnici ad essa legati richiede infatti che tutti coloro che a vario titolo hanno competenze nel settore della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (imprese, lavoratori, enti istituzionali) possano disporre, nell'ambito del quadro di riferimento normativo vigente, di un'interpretazione certa e di un'applicazione uniforme delle disposizioni. Per la Commissione si tratta di una condizione imprescindibile per il successo di qualsiasi politica di prevenzione, di intervento e di vigilanza in questa materia, oltre che di una evidente esigenza di carattere tecnico ed



economico per le imprese, che debbono adeguare la loro organizzazione e la loro struttura in funzione delle nuove disposizioni, e per gli stessi lavoratori, chiamati anch'essi a fare la loro parte per accrescere la sicurezza quotidiana dei luoghi di lavoro. Gli organismi preposti devono quindi impartire istruzioni chiare sulle procedure da seguire e adoperarsi per semplificare al massimo gli adempimenti di carattere amministrativo, anche mediante la realizzazione di strumenti informativi ad hoc di facile consultazione e reperibilità (vademecum, siti Internet, ecc.). La Commissione continuerà l'attività di monitoraggio e verifica sull'attuazione del Testo unico, attraverso i vari strumenti a sua disposizione ed in particolare con le audizioni e i confronti diretti con i soggetti coinvolti. Un'attività che consentirà di valutare gli effetti concreti derivanti dalle nuove disposizioni e gli eventuali problemi applicativi, al fine di individuare e proporre possibili soluzioni operative. Nell'ambito di questa attività, si inquadrano anche i sopralluoghi che la Commissione ha svolto e si propone di continuare a svolgere sul territorio, al fine di acquisire informazioni dirette sui problemi, ma anche sulle soluzioni, con le quali nelle varie parti del Paese si cerca di realizzare la prevenzione ed il contrasto contro gli infortuni e le malattie professionali. La presenza di questa Commissione, oltre ad essere un doveroso

"Apicoltore" di Christopher Azzopardi, vincitore del 1° premio del concorso fotografico europeo, evento conclusivo della campagna "Ambienti di lavoro sani e sicuri" promossa dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro. Fonte: www.ispesl.it



Il bilancio di un anno di attività di indagine

segnale di attenzione da parte delle istituzioni verso coloro che si occupano di tali questioni in ambito locale, rappresenta infatti anche un'importante occasione per raccogliere utili conoscenze e spunti di riflessione che sarebbe altrimenti difficile acquisire. Un ulteriore aspetto che la Commissione ha avuto modo di verificare nel corso della sua inchiesta riguarda l'esigenza di rafforzare in maniera sempre più incisiva il coordinamento e la collaborazione fra tutti gli enti istituzionali che si occupano, a vario titolo, della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, sia a livello centrale che locale, secondo quanto espressamente previsto dal Testo unico. I commissari hanno ravvisato che in alcuni casi, infatti, in questo campo si rileva ancora una sovrapposizione e duplicazione di competenze (ad esempio nella fase ispettiva e di controllo) che certamente non aiuta l'efficacia e la speditezza dell'azione

La Commissione d'inchiesta

La Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche", è stata istituita dal Senato della Repubblica il 24 giugno 2008. Già in passato il Parlamento aveva affrontato, attraverso il lavoro di apposite commissioni di inchiesta o indagini conoscitive, il tema della sicurezza sul lavoro. La Commissione istituita nella XVI legislatura si pone come obiettivi di accertare, tra le altre cose, la dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle 'morti bianche', delle malattie, delle invalidità e dell'assistenza alle famiglie delle vittime, individuando le aree in cui il fenomeno è maggiormente diffuso. Altro ambito d'indagine della Commissione riguarda la verifica della presenza dei minori con particolare riguardo ai minori provenienti dall'estero e alla loro protezione ed esposizione a rischio, ma anche le cause degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alla loro

entità nell'ambito del lavoro nero o sommerso e al doppio lavoro. La Commissione analizza anche il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'efficacia della legislazione vigente per la prevenzione degli infortuni, anche con riferimento alla incidenza sui medesimi del lavoro flessibile o precario e l'idoneità dei controlli da parte degli uffici addetti alla applicazione delle norme antinfortunistiche. Obiettivo dei senatori è anche la valutazione dell'incidenza complessiva del costo degli infortuni sulla finanza pubblica, nonché sul Servizio sanitario nazionale, ma anche di quali nuovi strumenti legislativi e amministrativi siano da proporre al fine della prevenzione e della repressione degli infortuni sul lavoro. Costituita da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari e presieduta dal senatore Oreste Tofani, la Commissione si è insediata il 23 luglio 2008 ed è tuttora attiva.

amministrativa. Si tratta, in verità, di un problema annoso, che si ricollega da un lato a quello più generale di razionalizzazione degli enti previdenziali ed assistenziali, e dall'altro a quello del complessivo rapporto tra Stato e Regioni nelle materie di legislazione concorrente. Tali questioni sono entrambe da tempo all'attenzione della riflessione politica su questo fronte. Per la Commissione occorre quindi perseguire con decisione sulla strada del coordinamento e delle sinergie tra i diversi attori istituzionali statali e non statali, sviluppando e affinando le procedure di comunicazione e di cooperazione, al fine non solo di svolgere l'attività in modo sempre migliore, ma anche di offrire alle imprese, ai lavoratori ed ai cittadini, un approccio univoco e coerente della pubblica amministrazione tanto nell'interpretazione delle norme quanto nella loro concreta applicazione. Il problema della collaborazione e del coordinamento in materia di tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro, tuttavia, non riguarda solo i rapporti tra gli enti della pubblica amministrazione, ma anche quelli tra pubblica amministrazione e soggetti privati, in primo luogo datori di lavoro e lavoratori. La promozione di una vera cultura della sicurezza - condizione indispensabile per una sempre più efficace attività di prevenzione e contrasto del fenomeno infortunistico - passa infatti non solo attraverso la formazione e l'addestramento dei datori di lavoro e dei lavoratori, ma anche attraverso una intensa opera di diffusione e scambio di informazioni sui rischi e sugli incidenti più frequenti legati alle diverse attività produttive. Imparare dagli incidenti è infatti possibile ed utile, specie considerando che si tratta spesso di eventi di tipo ripetitivo. Riprendendo una proposta proveniente dagli esperti della sicurezza, è quindi auspicabile che si mettano a disposizione tutte le informazioni esistenti sugli infortuni occorsi nei vari settori, istituendo siti coordinati di banche dati on-line dove, nel rispetto della privacy e degli eventuali segreti istruttori, siano consultabili i dati tecnici, le inchieste svolte dai servizi di vigilanza, filmati e materiali, ed ogni altra risorsa utile, unificando anche i siti tematici già disponibili. Tanto nel settore agricolo quanto in quello edile esiste poi un grave problema di sostituzione ed ammodernamento delle macchine ed attrezzature obsolete ovvero non munite di tutti i requisiti necessari per garantire la sicurezza degli operatori, che costituisce una delle cause principali di infortunio in questi due

Continua a pagina 8



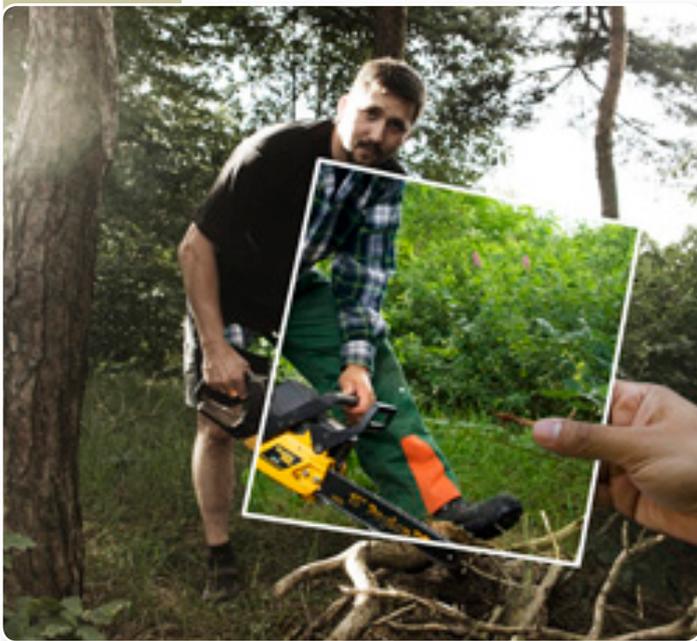
Gli enti istituzionali

Dall'Inail all'Ispesl, le testimonianze degli organismi attivi nel sistema di protezione e sicurezza contro gli infortuni sul lavoro

L'INAIL

L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) è impegnato direttamente nella prevenzione e nel contrasto agli incidenti sul lavoro e vuole confermare il suo ruolo di struttura portante del sistema di welfare del nostro Paese, all'interno però di un indispensabile processo di riordino e razionalizzazione di tutti gli enti previdenziali. L'esigenza è stata dibattuta in due audizioni dell'Istituto davanti alla Commissione d'inchiesta. Si tratta di una questione da tempo dibattuta, ma che appare ormai sempre più ineludibile, sia per i problemi di coordinamento e di sovrapposizione tra i vari enti, sia per gli elevati costi di gestione che ne derivano. Secondo le stime del Governo, infatti, da tale riforma è atteso un risparmio di 3,5 miliardi di euro nel decennio 2008-2017, senza il quale i lavoratori rischierebbero di subire un aumento del prelievo contributivo a loro carico. In attesa della riforma, si impone però una riorganizzazione del sistema, con una forte sinergia tra gli enti esistenti, soprattutto sul territorio, ad esempio portando avanti quel progetto a suo tempo definito come «casa

“Un modo migliore, menzione speciale” di Katja Wittig. Concorso fotografico europeo della campagna Ambienti di lavoro sani e sicuri promossa dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro. Fonte: www.ispesl.it



unica del welfare», ossia l'opportunità che sul territorio le funzioni previdenziali presenti siano accolte all'interno di un'unica struttura e di un'unica logistica. Lo stesso Testo unico sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro (decreto legislativo n. 81 del 2008) sospinge fortemente in questa direzione, sollecitando la costruzione di una vera e propria rete che connetta le azioni dei soggetti che vi partecipano sia a livello nazionale che territoriale. Anche nelle indicazioni del Consiglio d'indirizzo e vigilanza dell'Istituto, ai fini di un'efficace azione di contrasto del rischio infortunistico emerge come centrale il tema della prevenzione, puntando su tre fattori: organizzazione del lavoro, tecnologie, formazione ed informazione. In ordine ai primi due, l'Inail intende proporsi come soggetto di «prossimità consulenziale» nei confronti dell'impresa, svolgendo cioè un ruolo di supporto e di assistenza, teso a migliorare le condizioni lavorative all'interno delle aziende. In questo senso, l'Istituto si propone di mettere a disposizione il suo patrimonio di esperienza e di coordinare le competenze scientifiche e professionali possedute da altri enti che interagiscono con esso, a cominciare dall'Ispesl, dall'Inps e dalle Regioni. Per quanto riguarda la formazione ed informazione, una sua efficace somministrazione presuppone un indispensabile ed ampio coinvolgimento dei destinatari, ovvero datori di lavoro e lavoratori, attraverso un potenziamento della bilateralità. Le azioni in materia di contrasto e prevenzione dovranno però essere anche mirate, esercitando una particolare vigilanza ed impegno su taluni settori e aspetti dove si riscontra una maggiore rischiosità. Tra i settori produttivi, spiccano la metallurgia (dove l'indice di frequenza ϕ calcolato per 1.000 addetti è pari a 55,92), i materiali per l'edilizia (53,27), l'industria del legno (51,78), le costruzioni (49,09) e i trasporti (39,35). Un altro aspetto che interagisce con le problematiche relative ai fattori ad alta rischiosità è la condizione di esposizione al rischio dei lavoratori immigrati, che richiedono adeguate politiche di integrazione anche in merito alla salute e sicurezza del lavoro. Analogamente, particolare attenzione dovrà essere prestata alle malattie professionali, il cui andamento, contrariamente agli infortuni,



Gli enti istituzionali

negli ultimi anni ha registrato un preoccupante aumento (+3,2 per cento nel 2007 e +7,4 per cento nel 2008) e per le quali occorre accrescere le sinergie con i medici competenti.

L'IPSEMA

L'Istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsema) si occupa specificamente dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali a favore dei lavoratori del settore marittimo. In realtà la situazione in questo settore è assai complessa, posto che la maggior parte dei lavoratori sono iscritti all'Ipsema, altri (i pescatori autonomi) all'Inail, ma altri ancora sono addirittura privi di copertura assicurativa, almeno di tipo pubblicistico. Tale situazione crea evidentemente sovrapposizioni ed inefficienze, rendendo più difficile la gestione di un settore dove il numero degli infortuni e dei decessi rilevato ogni anno, pur limitato come valore assoluto, è però assai elevato in rapporto al numero degli addetti. Secondo gli ultimi dati disponibili, infatti, nel 2007 si sono registrati 1.470 infortuni, di cui 11 mortali, su un totale di circa 42mila posti di lavoro, in cui si alternano 120-130mila persone, proprio per le caratteristiche peculiari dell'attività marittima. E' dunque un numero di incidenti percentualmente maggiore rispetto a quelli riscontrati tra le altre tipologie di lavoratori. Per quanto riguarda gli infortuni, la maggior parte di essi si verifica nella categoria navi passeggeri, non solo perché sulle navi da crociera vi è un maggior numero di addetti (si arriva anche alle 1.500 unità) ma anche perché vi è una serie di servizi aggiuntivi (ad esempio la cucina), in relazione ai quali possono verificarsi vari incidenti, anche se non gravi. Relativamente agli incidenti mortali, l'80 per cento riguardano specificamente il settore della pesca, che presenta un livello di rischiosità più elevato, a causa delle peculiari condizioni di lavoro, diverse da altri settori. L'Osservatorio sui sinistri marittimi dell'Ipsema rileva un aumento del rischio di incidenti in mare (da cui possono evidentemente derivare anche infortuni ai lavoratori), tendenza confermata anche dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (European Maritime Safety Agency, EMSA). A fronte dell'alta incidentalità del settore marittimo, l'Ipsema denuncia la frammentazione delle competenze in campo antinfortunistico: la maggior parte dei lavoratori sono assicurati presso l'Ipsema, ad eccezione dei pescatori autonomi, che hanno barche al di sotto delle dieci tonnellate e che sono iscritti presso l'Inail. Si tratta di una situazione ormai annosa,

fonte di gravi duplicazioni, inefficienze e ritardi, non solo nelle operazioni di indennizzo e risarcimento, ma anche nelle attività di prevenzione. Secondo le proposte dell'Ipsema, per risolvere il problema occorrerebbe procedere ad una razionalizzazione, accorpando presso l'Istituto l'intero settore delle attività acquatiche, incluse quindi non solo quelle in mare, ma anche quelle che si svolgono su fiumi, laghi e lagune ed i cui lavoratori fanno attualmente capo all'Inail, proprio in ragione del carattere peculiare ed essenzialmente unitario di tali professioni.

L'ISPESL

L'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl) è un ente di diritto pubblico ed è organo tecnico-scientifico del Servizio Sanitario Nazionale per quanto riguarda ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza, assistenza, alta formazione, informazione e documentazione in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, sicurezza sul lavoro nonché di promozione e tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro. La sua attività è stata illustrata alla Commissione in un'audizione nella quale sono stati presentati i risultati di uno studio, finanziato dal Ministero della salute, cui hanno partecipato anche l'Inail e le Regioni. Sono stati presi in considerazione gli anni dal 2002 al 2004 per 2.500 infortuni, 1.500 mortali e 1.000 gravi, la cui analisi ha evidenziato come l'incidente mortale derivi, di solito, da una deviazione rispetto all'azione corretta che si sarebbe dovuta compiere per un determinato tipo di lavoro: in particolare, il 26,4 per cento degli infortuni è dovuto a caduta dall'alto, il 15,1 per cento alla caduta di oggetti sul soggetto, il 12,7 per cento alla perdita di controllo del mezzo di trasporto, il 5,5 per cento alla caduta o crollo di oggetti posti sotto gli infortunati, il 4 per cento alla perdita di controllo dei macchinari. Le stesse percentuali si ripetono, più o meno, anche per gli infortuni gravi. Analizzando la frequenza dei diversi tipi di incidenti, si vede poi che il 38,4 per cento è dovuto all'attività dell'infortunato. In particolare, nel 60 per cento circa dei casi si tratta di un errore di procedura; nel 23,3 per cento è legato all'impiego di utensili, macchine o impianti; nel 17,2 per cento è legato genericamente all'ambiente di lavoro e nel 12 per cento è dovuto all'attività di terzi, cioè non è determinato dall'infortunato ma da altre persone che lavoravano vicino a lui. Precisamente, in questo ultimo caso, è sempre l'errore di procedura o l'uso errato o improprio di attrez-



Gli enti istituzionali

zature che determina l'evento accidentale per il soggetto terzo. Per quanto concerne, invece, gli incidenti legati più tipicamente alla sicurezza, il 50 per cento circa di essi è dovuto alla mancanza di protezioni; l'inadeguatezza strutturale concorre per circa il 20,9 per cento, la presenza di elementi pericolosi per circa il 17 per cento e c'è anche un 9,1 per cento dovuto alla rimozione o manomissione di protezioni. In conclusione, l'analisi di questi primi 2.500 casi, ai quali se ne aggiungeranno altri 700 in via di conclusione per gli anni 2005-2007, indica che il lavoratore dipendente è coinvolto in circa il 58 per cento degli eventi mortali; nel 15 per cento dei casi si tratta di un lavoratore autonomo mentre nel 16 per cento si tratta di datori di lavoro, cioè di autonomi che hanno dipendenti o coadiuvanti familiari o che sono soci di cooperative. Quindi anche i datori di lavoro delle piccole e medie imprese sono molto coinvolti nel fenomeno dell'infortunio mortale, mentre le figure «atipiche» (cioè gli interinali, gli irregolari, i pensionati o i parasubordinati) sono coinvolte per l'11 per cento.

Questi dati evidenziano come quello degli infortuni sul lavoro (mortali e non) sia un fenomeno estremamente complesso, nel quale concorrono sia il comportamento dell'uomo, sia il mancato rispetto della norma, sia la mancata adozione di dispositivi di sicurezza. Quale che sia la causa, però, si tratta nella maggior parte dei casi di incidenti di tipo ricorrente o ripetitivo, che potrebbero quindi spesso essere prevenuti. Fondamentale si rivela dunque, ancora una volta, la formazione/informazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, alla quale anche l'IspeSl contribuisce in qualità di organo tecnico-scientifico di riferimento del settore. Le azioni in questo campo sono indicate in un piano triennale (attualmente quello 2008-2010), nel cui ambito sono stati segnalati, in particolare, i programmi che riguardano i costi della mancata prevenzione, l'esposizione ai nanomateriali, le metodologie innovative per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro, la sicurezza delle strutture sanitarie, l'elaborazione, la raccolta e la diffusione di buone prassi e linee guida. Quest'ultima attività riveste particolare importanza, essendo uno degli elementi fondamentali anche a livello legislativo – dal decreto legislativo n. 626 del 1994 al decreto legislativo n. 81 del 2008 – per tutte le figure interessate alla prevenzione (datore di lavoro, medici competenti, responsabili della sicurezza e rappresentanti dei lavoratori) al fine di avere univocità di indirizzi, di standardizzazione e di riferimenti per l'approccio ai singoli settori lavorativi. Si tratta quindi di un'operazione

di «trasferimento delle conoscenze» che viene condotta in maniera mirata, individuando i gruppi di lavoratori a rischio, i rischi specifici ed i settori lavorativi interessati, ed utilizzando una pluralità di strumenti: pubblicazioni tecnico-scientifiche, siti web, corsi di formazione, modelli di valutazione e controllo dei rischi, buone pratiche e linee guida, una serie di osservatori e sistemi di sorveglianza specializzati su alcune tipologie di incidenti e malattie professionali, nonché sistemi di monitoraggio delle attività di prevenzione svolte dai servizi competenti delle Asl.

Accanto al fabbisogno di maggiori risorse finanziarie, l'IspeSl ha ribadito l'esigenza, altrettanto importante, di una più puntuale azione di raccordo e di coordinamento tra i vari enti, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di interventi e nello stesso tempo per rafforzare la presenza dei servizi sul territorio. Tale coordinamento dovrebbe essere realizzato in primo luogo attraverso le due «cabine di regia» che il decreto legislativo n. 81 prevede appositamente a questo scopo, ossia il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale della attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (articolo 5) e la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (articolo 6). Si tratta in ogni caso di un'esigenza fondamentale in un sistema complesso quale quello italiano, nel quale operano Stato, Regioni ed altri enti pubblici e molti soggetti sono chiamati a fare la prevenzione nei luoghi di lavoro, ivi compresi gli enti bilaterali e le organizzazioni sindacali e datoriali. Un coordinamento efficace, inoltre, risulta essenziale soprattutto nel trasferimento delle conoscenze, ossia nelle attività di formazione ed informazione, per far sì che esse raggiungano realmente coloro ai quali sono destinate, con un'attenzione prioritaria alle imprese di minori dimensioni le quali spesso, rispetto alle imprese più grandi, sia per la cultura del datore di lavoro, sia per la mancanza di mezzi economici o perché pressate da altre più contingenti difficoltà, hanno difficoltà a considerare la sicurezza come un investimento e non solo come un «peso», un onere aggiuntivo per i loro bilanci.

L'INPDAP

L'Istituto nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap) ha un ruolo nel sistema antinfortunistico italiano che si sostanzia nell'erogazione ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di



Gli enti istituzionali

una serie di prestazioni (indennizzi e pensioni) collegate ad una condizione di invalidità o inabilità risultante in rapporto diretto con una causa di servizio. Nel corso di un'audizione è stato sollevato un problema di disparità, di differenze normative di riconoscimento delle invalidità e delle inabilità che si riscontrano nel pubblico impiego e che richiederebbero un riordino legislativo, soprattutto per estendere la disciplina spesso più favorevole dei lavoratori statali a tutti i dipendenti e garantire così uniformità di trattamento. Ci si riferisce quindi ad istituti quali l'equo indennizzo, la pensione privilegiata ordinaria, l'indennità *tantum* per le patologie di minore entità, l'aspettativa retribuita, i rimborsi di spese di cura ed i trattamenti accessori alla pensione diretta privilegiata. Peraltro, occorre ricordare che l'attuale normativa separa le responsabilità relative ad infortuni e malattie derivanti da causa di servizio, perché la procedura di accertamento e certificazione non è gestita dall'Inpdap, ma inizia e si esaurisce all'interno degli enti datori di lavoro, spesso con un sistema di valutazione proprio. Sulla base delle visite mediche effettuate presso le diverse commissioni medico-ospedaliere, si valuta se la malattia o l'infortunio sia o meno derivante da causa di servizio; in caso affermativo si avrà quello che per l'Inail può essere un risarcimento del danno e che nel settore pubblico prende il nome di «equo indennizzo».

L'INPS

Come l'Inpdap, anche l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (Inps) non interviene nel fenomeno degli infortuni sul lavoro operando direttamente per il contrasto dello stesso come fanno altre amministrazioni (quali ad esempio l'Inail), ma svolgendo la funzione di ente erogatore di prestazioni in determinate circostanze, collegate ad una situazione di invalidità o inabilità direttamente riconducibile ad una causa di servizio. Al contempo l'Inps svolge, tramite la vigilanza e la repressione del lavoro sommerso, un'attività che indirettamente influisce sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e che si esplica attraverso il controllo sulle aziende, posto che il lavoro nero comporta molto spesso anche scarsa sicurezza sul lavoro. Come indicato dal presidente dell'Inps, per quanto riguarda le prestazioni, i dati inerenti agli assegni privilegiati di invalidità, alle pensioni privilegiate di inabilità o ai superstiti erogate per cause di servizio evidenziano un trend crescente dei riconoscimenti tra il 2005 ed il 2008. Tralasciando il semplice aumento degli importi delle prestazioni, per effetto del-

la perequazione annuale, si evince un aumento delle prestazioni dirette a favore degli iscritti al Fondo speciale ferrovieri pari al 75 per cento, nonché un ulteriore aumento degli assegni a beneficio dei superstiti, pari al 313 per cento. Per converso, l'andamento delle prestazioni dirette a favore degli iscritti nell'assicurazione generale obbligatoria (AGO) evidenzia una diminuzione tra il 2005 ed il 2008 (-7,7 per cento), mentre gli assegni a beneficio dei superstiti registrano un aumento (11 per cento circa). La diminuzione del numero delle dirette dipende probabilmente dagli interventi normativi, dalla politica di sensibilizzazione della tutela dei lavoratori e dai maggiori controlli sui luoghi di lavoro.

L'IAS

L'Istituto per gli affari sociali (Ias), già conosciuto in passato come IIMS (Istituto italiano di medicina sociale) è stato audito dalla Commissione in un'audizione nella quale ci si è soffermati in particolare sul tema della disabilità, intesa in primo luogo come conseguenza di infortuni o malattie professionali che causino invalidità o inabilità temporanee o permanenti. Se infatti giustamente, in tema di incidenti sul lavoro, l'attenzione anche mediatica si focalizza sulle cosiddette «morti bianche», troppo spesso non si parla abbastanza di tutte le altre vittime, molte delle quali, pur conservando fortunatamente la vita, restano però affette da invalidità e menomazioni sempre più gravi. Si tratta evidentemente di un tema assai delicato, che rientra in quello più ampio dei cosiddetti «costi sociali» del fenomeno infortunistico: tra le vittime degli incidenti sul lavoro vi è infatti un gran numero di persone con disabilità serissime che hanno bisogno di forme di riabilitazione ad alta intensità e di assistenza a vita (domiciliare, familiare e spesso, purtroppo, ospedaliera in residenze sanitarie-assistenziali), che oltre a creare evidenti problemi di tipo personale e familiare ha anche un notevole costo economico per i diretti interessati. A tutt'oggi, manca purtroppo un'attenzione specifica verso queste persone, che non trovano sempre il giusto posto all'interno della dinamica programmatica delle Asl. Oltre ad assicurare le risorse finanziarie per le varie provvidenze previste a favore dei lavoratori e dei loro familiari in caso di infortunio (indennizzi, pensioni privilegiate, ecc.), occorrerebbe pertanto ripensare la gestione complessiva di queste problematiche, con una politica socio-sanitaria ad hoc che garantisca spazi e cure adeguate agli infortunati del lavoro con postumi invalidanti.



Segue da pagina 1

Il Senato al voto per la sicurezza sul lavoro

norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, che ha profondamente innovato il quadro normativo previgente. Il quadro statistico, ha riferito, conferma il trend decrescente degli ultimi otto anni, ferma restando la gravità dei dati, soprattutto quelli riferiti agli incidenti mortali. L'unico dato in controtendenza - ha aggiunto - riguarda le malattie professionali o tecnopatìe, dove si registra un incremento delle denunce verosimilmente dovuto all'emersione del fenomeno e alla maggiore sensibilità al problema. La relazione presentata all'Assemblea di Palazzo Madama dà conto anche dell'attività degli enti istituzionali competenti in materia e delle indicazioni fornite dalle organizzazioni sindacali, che hanno ribadito l'importanza della stesura tempestiva e rigorosa del documento di valutazione dei rischi, e di quelle imprenditoriali. Il relatore ha anche sottolineato che il grande numero di piccole imprese che costituisce l'ambiente produttivo del Paese contribuisce a rendere più complessi i temi della vigilanza e della formazione. Apprezzamento per la relazione è stato espresso a nome del Governo dal sottosegretario al Lavoro, Pasquale Viespoli, che ha illustrato la posizione non demolitoria assunta dall'Esecutivo nei confronti del Testo Unico vigente, rispetto alla cui applicazione si è voluto riprendere un percorso interrotto con le parti sociali alla ricerca di una piena convergenza. Il Governo ha agito finora nel senso di dare immediata applicazione alle norme relative al tema della formazione, attivando meccanismi e risorse in collaborazione con le Regioni. Riconoscendo infine la necessità di operare con maggiore incisività sul fronte della prevenzione e dei controlli, Viespoli ha indicato la strada maestra della responsabilità sociale delle imprese per regolare con equilibrio il regime sanzionatorio.

Segue da pagina 3

Il bilancio di un anno di attività di indagine

settori, di tipo anche mortale. La Commissione intende quindi promuovere iniziative legislative, volte a istituire incentivi economico-fiscali per favorire la rottamazione e la messa in sicurezza delle macchine ed attrezzature agricole, forestali ed edili. Un'iniziativa che ha già riscosso il sostegno di tutte le categorie degli operatori interessati e sulla quale la Commissione auspica possa raccogliersi un'adesione convinta di tutte le forze politiche. Uno dei settori più critici per il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è certamente quello degli appalti. Sebbene le disposizioni vigenti (in particolare l'articolo 26, comma 5, del decreto legislativo n. 81 del 2008, come modificato dal recente decreto legislativo n. 106 del 2009) impongano agli appaltatori di indicare chiaramente nei contratti i costi delle misure adottate per garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, precisando che gli stessi non sono soggetti a ribasso, ciononostante, come segnalato da più parti, tale norma è spesso disattesa o violata. La Commissione ha quindi ravvisato la necessità, accanto al rafforzamento dei controlli, di un intervento mirato ad eliminare o quanto meno ridurre drasticamente, nelle gare d'appalto, il ricorso al criterio del massimo ribasso d'asta in favore di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai fini della valutazione delle offerte, sia nella fase di progettazione che in quella di realizzazione dell'opera o della prestazione. Infine, la Commissione ha ribadito la propria profonda convinzione della necessità di promuovere la più ampia diffusione della «cultura della sicurezza» all'interno della scuola, come passo indispensabile per una più efficace opera di prevenzione contro gli infortuni e le malattie professionali. Essa si propone, pertanto, di favorire il completamento dell'introduzione nelle scuole di ogni ordine e grado di moduli didattici relativi ai temi della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, continuando il proficuo dialogo già avviato in merito con il Governo.

COLOPHON

Il Sole 24 ore Radiocor Agenzia d'informazione - Registr. Tribunale di Milano n. 853 del 18.12.87

Direttore responsabile: Fabio Tamburini

In redazione: Marcello Marinaro

Proprietario ed editore: Il Sole 24 Ore spa

Sede legale e redazione: via Monte Rosa, 91, 20149 Milano - tel. 02.3022.4602-3, fax 02.3022481

Stampa: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Per il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha collaborato la Direzione Generale per l'innovazione tecnologica e comunicazione

Progetto grafico: Davide Mazzucchi (Studio Mudita, Milano)