

**Traccia dell'intervento del Dott. Leopoldo Magelli**  
**Responsabile Scientifico Nazionale, Monitoraggio D.Lgs. 626/94**

## **Premessa**

Nel mio intervento affronterò il tema proposto dall'angolo visuale che mi è proprio, ovvero quello di un medico del lavoro che da più di 25 anni si occupa di prevenzione nei luoghi di lavoro, ed in tale veste è stato prima operatore, poi responsabile (dal 1981 al 1994) del Servizio di Vigilanza e Controllo degli ambienti di lavoro dell'USL di Bologna, e successivamente Coordinatore della task-force della Regione Emilia-Romagna per l'applicazione del D.Lgs 626/94 (dal 1995 a tutt'oggi) , ed infine Responsabile Scientifico del Progetto Nazionale di monitoraggio e controllo sull'applicazione del D.Lgs 626, facente parte dei Programmi Speciali del Ministero della Salute. Quindi, il mio contributo è quello di una persona che ha sempre operato, con funzioni di rilevante responsabilità, nella Pubblica Amministrazione, ed opera tuttora, se pure come consulente, nell'ambito della stessa (anche se non in modo esclusivo, il che ha "contaminato", in modo positivo, il mio angolo visuale, rendendolo più attento anche ai problemi delle aziende, oltre che ovviamente a quelli dei lavoratori).

Il mio intervento sarà articolato su tre parti :

- la sfida, ovvero le problematiche nuove che all'inizio del nuovo secolo il mondo del lavoro ed i suoi continui e tumultuosi cambiamenti pongono a chi opera nella Pubblica Amministrazione con funzioni di controllo e vigilanza
- la situazione, ovvero quello che si rileva essere, in base ai risultati del progetto cui facevo più sopra riferimento, il livello organizzativo e gestionale della prevenzione nelle aziende dell'Emilia-Romagna (ma, con poche differenze, ciò si riproduce anche a livello nazionale)
- le possibili soluzioni, ovvero gli interventi che la Pubblica Amministrazione può mettere in campo, di fronte a questa sfida, e a questa situazione, per contribuire a migliorare le

cose, ovvero a garantire un piu' alto livello di sicurezza e salute ai lavoratori nelle fabbriche, negli uffici, sul territorio.

## ***LA SFIDA***

Lo scenario del mondo del lavoro (e quindi i determinanti dei livelli di sicurezza) sta modificandosi con una velocita' impressionante, e cosi' pure , in conseguenza di cio', ma anche per motivi suoi propri ed intrinseci, sta cambiando il mondo degli operatori della vigilanza e del controllo. L'insieme di questi cambiamenti, e le loro reciproche interazioni, crea un contesto rinnovato, che pone gli operatori di fronte a nuove e complesse sfide tecnico-organizzative.

Quali sono le principali variabili che stanno modificando lo scenario?

Ne possiamo individuare almeno una decina, solo per limitarci alle principali, ovvero :

1. i cambiamenti in atto nel mondo del lavoro. Vorrei limitarmi a ricordare solo cinque punti che hanno un'enorme ripercussione sulle problematiche della sicurezza :

- le modalita' di organizzare la produzione sono completamente cambiate, per il massiccio ingresso dell'informatica nelle aziende e per il passaggio dal lavoro "a magazzino" al lavoro "just in time" , che comporta una enorme velocizzazione, flessibilita' e variabilita' dell'attivita', con un incremento rilevante della movimentazione di merci e della velocita' di tale movimentazione (non e' un caso che gli infortuni stradali di lavoro stiano costantemente crescendo in conseguenza di cio')
- la crescente precarieta' dei lavoratori , che vede il suo punto piu' eclatante nella crescita impetuosa ed incontrollabile del lavoro interinale : per migliaia e migliaia di lavoratori decine e decine di volte all'anno comincia un nuovo lavoro, con tutte le difficolta' e le criticita' (soprattutto in termini di sicurezza) che tale fatto comporta, e con la conseguente esigenza (purtroppo ampiamente disattesa, come vedremo dopo) di adeguati, tempestivi ed efficaci interventi di informazione, formazione, adozione di procedure di sicurezza, ecc.
- la presenza sempre maggiore, e per di piu' nei settori in generale piu' pesanti, "sporchi" e rischiosi del mondo del lavoro, di lavoratori stranieri, portatori di culture, competenze, esperienze, linguaggi profondamente diversi, che richiederebbero quindi una particolare attenzione e sensibilita' tese ad un loro inserimento tutelato nelle nostre aziende (l'uso del condizionale "richiederebbe" non e' casuale, perche' la realta' e' diversa in modo stridente da cio' che sarebbe necessario)
- il continuo ridursi, in percentuale, dei lavoratori impegnati nei settori produttivi e l'incremento reciproco di quelli impegnati nel terziario, un terziario che ormai forse non ha piu' senso distinguere tra "avanzato" ed "arretrato" : ad es., un call-center, dove si opera costantemente con le nuove tecnologie telematiche, ma con contesti organizzativi quanto mai tradizionali e datati, e' un esempio di

terziario avanzato o arretrato ? E, nei settori produttivi, il processo di decentramento (anche oltre i confini regionali e nazionali) ha ormai raggiunto livelli tali da rendere molto difficile una ricompattazione e ricostruzione del ciclo produttivo di molte tipologie di aziende, ed ha creato livelli di interdipendenza inimmaginabili solo 25 o 30 anni or sono

- il quinto punto e' in parte una conseguenza dei precedenti : nel nostro paese (anche per l'obiettivo miglioramento, nell'ultimo trentennio, delle condizioni materiali di sicurezza del lavoro, almeno in molti settori) sta cambiando -in analogia a quello che accade anche negli altri paesi piu' industrializzati- il profilo del fenomeno infortunistico e quello delle malattie professionali : calano gli infortuni da carenze intrinseche di sicurezza delle macchine e degli impianti, aumentano di converso (stiamo ragionando in termini percentuali) quelli legati a carenze organizzative, procedurali, mancata formazione, discrepanza tra i compiti assegnati e le conoscenze e competenze possedute, tempi troppo ristretti di lavoro, ecc. : sul versante delle malattie professionali, calano le "classiche" malattie professionali (eccetto la sordita' da rumore e le dermatiti) mentre aumentano le "nuove" malattie correlate al lavoro, dalle turbe muscolo scheletriche alla sindrome del tunnel carpale.

2. la variazione della domanda indirizzata all'organo di vigilanza. In conseguenze dei cambiamenti sopra indicati e' cambiata (ed era impossibile che cio' non avvenisse) la domanda rivolta all'organo di vigilanza dai soggetti sociali con cui interagisce : paradossalmente, si e' incrementata come quantita' e qualita' la domanda proveniente dal soggetto "datori di lavoro" (e loro collaboratori, come i responsabili del servizio di prevenzione e protezione) , specialmente delle piccole imprese, di fronte all'implementazione continua della normativa ed ai livelli di complessita' e difficolta' che talvolta la stessa raggiunge, mentre tende a ridursi quella storicamente prevalente, e cioe' quella che viene dai lavoratori e loro rappresentanti, proprio perche' le condizioni di precarieta', flessibilita', frammentazione del ciclo produttivo, ecc., rendono questo secondo soggetto (i lavoratori e chi li rappresenta) piu' cauti , preoccupati, titubanti, nell'esporsi sollevano problemi di igiene e sicurezza del lavoro. Molto spesso, anzi, la domanda dei lavoratori non ha piu' una dimensione collettiva, bensì una dimensione individuale, tesa cioe' a risolvere (o affrontare) non tanto un problema di sicurezza

nell'azienda, quanto un problema squisitamente personale (es. di collocazione in una determinata attivita' considerata non compatibile con le proprie condizioni di salute). Fortunatamente, non sempre e non dappertutto e' cosi' : io sto delineando delle linee di tendenza, ma esistono numerose e valide eccezioni alle stesse.

3. il modificarsi del mandato istituzionale dell'organo di vigilanza, e della pubblica amministrazione in genere. Il nuovo contesto normativo delineato dal D.Lgs 626/94 ha collocato piu' che mai al centro del "sistema prevenzione" il datore di lavoro (ovvero la direzione aziendale, con anche i suoi collaboratori interni -servizio di prevenzione e protezione- ed esterni -consulenti-) , ed ha delimitato il ruolo dell'organo di vigilanza in una piu' puntuale e specifica funzione di controllo sull'operato delle aziende : ma contestualmente, e questo e' molto importante, ha ripreso il concetto (gia' presente nella vecchia 833) dell'impegno della pubblica amministrazione, e dell'organo di vigilanza in questo contesto, in campo di supporto, informazione, formazione, assistenza (non, ovviamente, di consulenza, per palesi motivi di incompatibilita'). Quindi un mandato piu' ampio ed articolato, giocato non piu' solo sui criteri del classico "command and control" , bensì su un approccio sistemico alla prevenzione, dove accanto alla vigilanza pura ed alla doverosa repressione dei comportamenti illegali (purtroppo ancora troppo diffusi) stanno altre forme, anche collaborative, di intervento.
4. il problema della certificazione e dell'accreditamento. Abbiamo piu' volte sottolineato, e questa sede e' particolarmente adatta per farlo ancora, visto il tipo di pubblico presente, l'importanza dei consulenti esterni e dei servizi di prevenzione e protezione aziendali nel supportare idoneamente il datore di lavoro nell'assunzione delle proprie decisioni in ordine alla sicurezza e prevenzione. Ebbene, oggi nel nostro paese, si puo' svolgere questo ruolo professionale senza necessita' di alcun requisito vincolante in termini giuridici, ne' come iscrizione ad un albo, o certificazione, o accreditamento (a questo proposito ricordo che proprio in questi giorni la Corte di Giustizia della Comunita' Europea sta per condannare l'Italia per non aver rispettato, nella sua norma di recepimento -ovvero il 626- della Direttiva Europea 391/89, alcuni punti della stessa, tra cui proprio questo di cui stiamo parlando - N.B. LA SENTENZA DI CONDANNA E' DEL GIORNO 15/11/2001, LA CAUSA ERA LA N. C-49/00 DEL 31 MAGGIO 2001). Ma, se si vuole essere corretti fino in fondo, il problema della certificazione o

accreditamento va posto anche per i servizi di vigilanza e controllo, quale imprescindibile garanzia per i soggetti sottoposti al loro controllo.

5. la variazione nell'assetto delle aziende USL, dei Dipartimenti di prevenzione, dei Servizi SPSAL (di vigilanza e controllo). Si tratta -come per il punto successivo- di un aspetto molto interno all'organizzazione delle USL, per cui non e' importante da trattare in questa sede, se non per ricordare che sempre piu', nelle aziende USL, le funzioni di prevenzione perdono il loro carattere di "verticalita'" (ovvero l'essere collocate in compartimenti organizzativi autonomi, autarchici, scarsamente comunicanti con altri segmenti dell'organizzazione) per assumere carattere di integrazione e cooperazione tra competenze e professionalita' diverse, legate ad una programmazione sempre piu' per obiettivi e sempre meno per "funzioni".
6. i cambiamenti nel modo degli operatori degli organi di vigilanza : c'e' stato oramai un primo parziale ricambio generazionale : accanto, a al posto di, operatori entrati negli anni Settanta e primi anni Ottanta, sono sempre piu' numerosi gli operatori entrati nella fine degli anni Ottanta e negli anni Novanta. E si tratta di operatori diversi per almeno tre motivi : hanno compiuto una scelta professionale sulla base (per lo piu') delle disponibilita' di posti di lavoro e non su base di forte motivazione culturale, politica, ideologica come i loro predecessori ; non hanno, nel loro bagaglio d'esperienza, la fase di lavoro fortemente integrata con i lavoratori ed i consigli di fabbrica tipica degli anni Settanta, e mancano quindi della conoscenza delle tecniche relazionali e delle problematiche gestionali che supportavano tale fase, come pure sono a volte carenti sul piano della percezione della valenza "politica" del proprio operato ; non sono piu' operatori polivalenti ma fundamentalmente sono degli specialisti del loro specifico campo, con competenze professionali specialistiche di buon livello. Rispetto alla prima generazione, sono piu' dei "professional" e meno dei gestionali, con tutti gli aspetti positivi e negativi che cio' comporta
7. la rivoluzione nel campo della comunicazione e dell'informazione. Quello che solo trent'anni fa era un bene saldamente posseduto da pochi, e quindi prezioso e forte oggetto di offerta e di scambio nei confronti dei diversi interlocutori, e cioe' la disponibilita' di informazione e conoscenze aggiornate e attendibili, e' diventato oggi un patrimonio comune, che il progresso delle tecnologie della comunicazione ha reso facilmente fruibile ad un universo di soggetti molto piu' vasto. Quindi gli operatori, piu'

che meri fornitori d'informazione, si stanno trasformando in fornitori di informazioni selezionate e mirate per target specifici, ovvero in mediatori e promotori di un piu' agevole accesso alle fonti informative e documentali

8. la percezione e valutazione del rischio nella popolazione. Sulla svolta del secolo, appare sempre piu' evidente un interesse (e passione civile) molto piu' spinto sulle tematiche dell'ambiente esterno, mentre molto modesto e minoritario e' l'interesse per le tematiche di igiene e sicurezza del lavoro. Parallelamente, mentre molto bassa e' la tolleranza e quindi forte la reazione verso il crearsi di situazione di rischio ambientale (vero o presunto che sia) che interessino il cittadino in quanto tale e la popolazione (dal traffico ad un traliccio dell'elettrodotto, dall'ubicazione di una discarica ed un'antenna per telefonia cellulare) , molto piu' soft e' l'atteggiamento verso condizioni di rischio lavorativo, ancor oggi (anzi, forse piu' oggi che trent'anni fa) accettate con una certa scontata rassegnazione (salvo poi esplodere drammaticamente a posteriori, come nel caso dei lavoratori ex-esposti ad amianto o a CVM). Questa situazione deriva in parte da alcuni degli elementi presi in esame nei punti precedenti, e su alcuni di essi si riverbera : ad es., nella programmazione degli interventi del Dipartimento di Prevenzione (oggi, per l'esattezza, di Sanita' Pubblica) e' evidente che peseranno di piu' i problemi che sono piu' avvertiti e agitati dalla popolazione, e su essi si dirotteranno piu' risorse
9. lo sviluppo delle conoscenze e delle ricerche. Anche nel campo della sicurezza e prevenzione (nonche' della medicina del lavoro) le conoscenze sono in continua e rapida evoluzione, se pure in modo differente nei suoi vari sottosettori (ad es. , molto modeste sono state le acquisizioni -negli ultimi anni- in ordine al monitoraggio biologico). Questo riconduce al problema della qualificazione ed aggiornamento professionale di tutti gli operatori del settore (inclusi quelli dell'organo di vigilanza) , ed anche al problema della certificazione/accreditamento. Ma, a livello metodologico e concettuale, deve soprattutto servire a ribadire a noi tutti, operatori del settore, l'assoluta e totale dinamicita' del processo di prevenzione, in cui mai ci si puo' fermare al livello acquisito, considerandolo ottimale e non perfettibile, perche', al contrario, l'evoluzione delle conoscenze (scientifiche e tecnologiche) e delle realizzazioni conseguenti ci obbliga a ridefinire ogni giorno i limiti del nostro operato

10. infine, la specificita' del "caso italiano". Non si puo' comprendere la storia della prevenzione in Italia nell'ultimo trentennio, ne' affrontare consapevolmente il futuro, se non teniamo a mente la specificita' italiana, che a partire dai primi anni Settanta si caratterizza per una dualita' di soggetti in campo da parte pubblica : da una parte l'organo di vigilanza del ministero del Lavoro unico detentore ufficiale e formale dei poteri giuridici d'intervento sulla sicurezza, ma sostanzialmente delegittimato dai lavoratori per il suo approccio meramente burocratico, dall'altra servizi del tutto innovativi attivati dagli Enti Locali in molte regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Veneto, Umbria, Lombardia, Liguria, Piemonte...) che operano a stretto contatto dei lavoratori e delle loro organizzazioni, quali esperti di loro fiducia, senza pero' alcun autonomo potere d'intervento giuridicamente vincolante. Con la legge 833, all'inizio degli anni Ottanta, la dualita' scompare, perche' le funzioni di vigilanza vengono trasferite alle USL, che nel frattempo hanno riassorbito al loro interno i servizi degli enti locali. E si crea la specificita' tutta italiana : l'organo di vigilanza non fa parte del Ministero del lavoro, bensì della Sanita' ; non e' un organo centrale con articolazioni periferiche, ma una struttura assolutamente decentrata (che tentera', in parte riuscendoci, di darsi forme di coordinamento ed integrazione a livello regionale e nazionale) ; non nasce come struttura "terza ed imparziale", ma porta iscritto saldamente nel suo DNA un approccio fortemente orientato a tutelare e sostenere il soggetto piu' debole nel sistema azienda, quello che piu' paga il prezzo della mancata prevenzione, ovvero i lavoratori.

Questo contesto e' arrivato ora all'impatto colle Direttive Comunitarie e col 626, che ne recepisce alcune di fondamentale importanza (penso alla 391/89) , e la fase di adattamento e ridefinizione del proprio modello concettuale ed organizzativo e' in pieno svolgimento : questo e', per l'organo di vigilanza, uno dei termini piu' delicati della "sfida".

Ma, al di la' delle variabili di scenario che abbiamo appena delineato, per i Servizi di Vigilanza a Controllo delle aziende USL (cioe' per l'organo di vigilanza) si propone un altro livello di "sfida" : questi Servizi fanno parte del Servizio Sanitario Nazionale, e come tali, sono tenuti a garantire adeguate performance rispetto alle loro attivita' e compiti assegnati.

Cio' significa che anch'essi devono sottostare al rispetto di alcune regole del gioco di tipo programmatorio, organizzativo, di produttività, ecc., che possiamo sintetizzare in una serie di indicatori utili per valutare i Servizi Sanitari in generale, e, nel nostro caso specifico, i Servizi di Vigilanza e Controllo per la Prevenzione nei luoghi di lavoro.

Tali indicatori (per ognuno si riporta la definizione, specificamente riferita al settore della prevenzione nei luoghi di lavoro) sono :

1. ACCESSIBILITA' - ovvero "facilita'/opportunità/possibilità per le varie tipologie di utenti di accedere alle prestazioni ed attività del servizio"
2. CONTINUITA' - ovvero "possibilità di fornire tali prestazioni ed attività in modo continuativo nel tempo, senza fratture né interruzioni"
3. ADEGUATEZZA - ovvero "capacità di rispondere in modo idoneo al mandato istituzionale ed alla domanda proveniente dalle diverse tipologie di utenti"
4. QUALITA' (TECNICO-SCIENTIFICA) - ovvero "capacità di fornire prestazioni corrette metodologicamente, qualificate tecnicamente, attendibili scientificamente, aderenti alle esigenze dell'utenza"
5. EFFICIENZA - ovvero "capacità di fornire le prestazioni con un corretto ed esaustivo uso delle risorse e con costi contenuti"
6. EFFICACIA - ovvero "capacità di fornire prestazioni che non solo soddisfino le esigenze dell'utenza, ma che siano in grado di produrre effettivamente prevenzione e tutela della salute nelle realtà direttamente coinvolte"
7. ACCETTABILITA' - ovvero "gradimento e consenso degli utenti nei confronti delle prestazioni fornite e delle attività del servizio, riconoscimento della loro validità ed utilità e della capacità del servizio di rispondere alla domanda"
8. IMPATTO - ovvero "effetto che l'insieme delle attività svolte ha sul miglioramento delle condizioni di salute nei luoghi di lavoro, anche al di fuori delle realtà direttamente coinvolte"

Il raggiungimento di efficaci livelli di performance rispetto a tutti ed otto gli indicatori sopra riportati è quindi l'altre grossa "sfida" che i Servizi di Vigilanza e controllo hanno di fronte in questa fase.

Ma ora e' tempo di passare alla seconda parte della mia relazione, ovvero all'esame di quella che e' l'attuale situazione nelle aziende dell'Emilia-Romagna.

## ***LA SITUAZIONE***

I dati che vi illustrero' (e che alcuni di voi hanno gia' avuto occasione di ascoltare) sono il frutto della prima fase, nella nostra regione, di un progetto organizzato dal coordinamento delle Regioni e Province Autonome, mirato al monitoraggio e controllo dell'applicazione del 626.

E' opportuno fare una brevissima storia del progetto, prima di passare ai contenuti, perche' credo che questo progetto sia importante, dal punto di vista del metodo oltre che dal punto di vista del merito.

Dal punto di vista del metodo perche' finalmente, in modo coordinato, organizzato, integrato, una grande parte di Regioni e Province Autonome (Provincia Autonoma di Trento, Lombardia, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Puglia, Sicilia, Sardegna e, si sta aggiungendo, il Molise), hanno messo a punto un progetto, concordando metodologia, strumenti operativi, percorsi di formazione degli operatori, in modo da attuare una verifica seria e con criteri e strumenti omogenei dei livelli applicativi del 626.

Siamo convinti che il 626 e' un importante banco di prova : se viene applicato correttamente puo' creare le condizioni per conseguire un miglioramento delle condizioni di lavoro. Inoltre un progetto di questo tipo e' abbastanza coerente, anche con le conclusioni del lavoro della Commissione presieduta dal Senatore Smuraglia, di due anni fa, che individuava nell'integrazione, programmazione, coordinamento, omogeneita' di approccio ai problemi della sicurezza tra le strutture della Pubblica Amministrazione competenti, uno strumento vincente per affrontare al meglio il problema della prevenzione degli infortuni e malattie professionali.

Questo progetto e' partito da un piano di fattibilita' commissionato dall'ISPEL, al CDS di Bologna, e poi via via ha visto aggregarsi, attorno alla prima bozza predisposta dalla Regione

Emilia Romagna le altre Regioni aderenti, con un notevole impegno collettivo di tutte. Fra l'altro, ed è un elemento importante da valorizzare, questa esperienza è stata caratterizzata da una forte sintonia fra le componenti tecniche e le componenti politiche delle varie Regioni. Dopo questa lunga ma utile fase preparatoria preliminare, il progetto (che si concluderà nel luglio 2002) è attualmente oltre la metà della sua realizzazione, nel senso che sono state controllate più del 50% delle 9.000 aziende previste nel biennio dal progetto, che è stato anche approvato dal Ministero della Sanità, Dipartimento della Programmazione, "Programmi speciali", come programma speciale di interesse interregionale, cui è stato riconosciuto anche un se pur limitato finanziamento.

Vorrei anche mettere in evidenza che il progetto è stato preceduto, in tutte le realtà territoriali, da fasi di promozione, presentazione e coinvolgimento, riservate ai soggetti sociali, datoriali e sindacali, interessati dal progetto, ed è stato preceduto quasi dappertutto da una sistematica fase di formazione e addestramento degli operatori all'uso del sistema informativo e degli strumenti da usare nel progetto.

Insisto su questi aspetti di metodo perché credo siano molto importanti per valorizzare il lavoro che si è fatto.

Perché l'obiettivo di verificare e controllare l'applicazione del 626?. Perché tanta preoccupazione in ordine alla gestione di questa norma? Chiunque si guardi un po' intorno sta riscontrando in questi anni un livello di applicazione del 626 molto insoddisfacente, anche perché dove si riscontra una sua applicazione, molte volte tale applicazione è più formale che sostanziale: questo vale sia per la valutazione dei rischi, sia per l'organizzazione del sistema di prevenzione aziendale, sia per la formazione, ecc.

Ecco allora che abbiamo messo a punto questo progetto di monitoraggio e di intervento, non solo per saperne di più, ma anche per intervenire nel merito.

È un piano triennale teso a monitorare e controllare l'applicazione della 626. Ci interessa non solo sapere come viene applicato. Ci interessa capire quali sono le criticità e ci interessa correggere le carenze applicative rilevate, innanzi tutto nella singola azienda, con tutti gli strumenti a disposizione, non solo quelli prescrittivi, ma anche quelli della formazione, dell'informazione, dell'assistenza (intesa come fornitura di supporto tecnico, conoscenze, competenze), perché vogliamo che la 626 venga applicata in modo adeguato ed efficace. Ma

l'intervento non si esaurisce nella singola azienda, anzi il suo punto di forza e' l'ambizioso obiettivo di un intervento che sappia produrre conoscenze e risultati a livello nazionale.

Infatti, quali sono i fondamentali quattro obiettivi di questo progetto?

Il I obiettivo e' un obiettivo che potremmo chiamare "monitoraggio e correzione delle carenze". Vogliamo infatti capire come viene applicato il 626, quali sono le criticita' e come riusciamo a correggere cio' che non funziona in modo adeguato.

Il II obiettivo e' un controllo sostanziale e non formale dell'applicazione. Non ci interessa trovare nelle aziende tutte le nomine fatte, un bel documento di valutazione (bello in senso estetico, intendo dire..), tutte le procedure formalmente avviate, se poi in sostanza nulla cambia nel modo di gestire la sicurezza in quell'azienda. Bisogna tentare di entrare dentro i meccanismi organizzativi per capire se veramente qualche cosa e' cambiato, in positivo, nel modo di gestire la sicurezza.

Il III obiettivo e' la formazione e motivazione degli operatori dei servizi di vigilanza delle aziende USL, perche' la 626 pone anche agli operatori una scommessa nuova: cominciare a misurarsi non solo con gli oggetti materiali (le macchine, gli impianti ...) o con le grandezze misurabili (come la polvere, il rumore, i fumi), ma anche con i problemi organizzativi: la formazione, l'informazione, la partecipazione. Occorre dare strumenti e metodi nuovi e quindi conseguire anche, in questo modo, una omogeneizzazione delle modalita' di approccio alla vigilanza.

Infine il IV ed ultimo obiettivo e' quello di ottenere un "effetto alone", attraverso la messa a disposizione di tutti gli attori del processo preventivo all'interno ed all'esterno delle aziende, uno strumento di riferimento pratico-operativo : gia' oggi, ad esempio, alcuni studi di consulenza usano le schede predisposte per il progetto nei loro rapporti con l'azienda come griglia di riferimento. In alcune realta' sono state fornite alle associazioni datoriali come strumento per un'autovalutazione da parte delle direzioni aziendali; a Bologna gli RLS della provincia stanno facendo una verifica delle aziende in cui operano usando una versione semplificata di queste schede: Si e' quindi messo a punto uno strumento che non limita la sua utilita' al momento dell'indagine nelle aziende in cui si realizza il progetto, ma che ha una sua validita' intrinseca applicabile da parte di altri soggetti ed in altre occasioni.

Tornando al primo obiettivo, si e' inteso quindi monitorare il livello applicativo del 626 in tutte le aziende sul territorio nazionale, scegliendo un campione rappresentativo per tipologia

aziendale (aziende produttive e di servizi, distribuite per i diversi settori e comparti) e per fasce di addetti.

Se l'individuazione dei punti critici, che rendono difficile una corretta ed efficace applicazione, e' un obiettivo conoscitivo (sapere quello che non funziona e perche') , il secondo obiettivo, di pari dignita' e fortemente interconnesso, e' un obiettivo trasformativo: correggere queste criticita' con gli strumenti disponibili: prescrizione, disposizione informazione, formazione, assistenza, da agire, come si e' detto, sia nella singola azienda che a livello piu' generale.

Il secondo obiettivo che accennavo prima, quando li ho brevemente elencati tutti, e' un obiettivo fondamentalmente indirizzato al contenuto dell'applicazione . Non mi dilungo piu' di tanto , ma, ripeto, il 626 e' una legge a alto rischio di applicazione formale. Ho sentito parlare stamattina da diversi oratori di formazione e questo ne e' il migliore esempio. La formazione e' considerata in generale, fatte salve eccezioni lodevoli, un obbligo da evadere nel tempo piu' breve possibile, al costo minore possibile; che sia efficace , che produca un cambiamento, conoscenze migliori, piu' sicurezza, sembra interessare a pochi. Vogliamo invece cercare di correggere queste applicazioni di basso profilo del 626.

Il 3° obiettivo, lo ripeto, e' fondamentalmente interno ai servizi di vigilanza e prevenzione delle aziende USL: dare strumenti nuovi agli operatori e soprattutto dare strumenti di approccio omogeneo ai problemi e alle soluzioni da adottare, Perche', giustamente, quando le associazioni datoriali rimproverano ai servizi una disomogeneita' di gestione dei problemi hanno ragione, perche' molte volte c'e' questo approccio disomogeneo.

Nel progetto c'e' un grosso tentativo, uniformato a livello nazionale, di dare una stessa griglia di lettura e di analisi a tutti gli operatori delle Regioni coinvolte.

Infine, mi sembra che sia corretto ricordare che la vigilanza non e' una partita a guardie e ladri tra organi di vigilanza e aziende : crediamo che occorra esplicitare in modo corretto i criteri su cui si basano le nostre attivita' di verifica e controllo. In questo modo lo strumento informativo adottato, la griglia, le schede, sono uno strumento che le aziende possono adottare per un'auto-valutazione della loro organizzazione rispetto al 626, sapendo che saranno misurate e verificate dall'organo di vigilanza, usando questi stessi criteri. Mi sembra che anche questo vada nella direzione di stimolare la partecipazione e il coinvolgimento dei soggetti sociali.

Vorrei concludere questa presentazione preliminare del progetto mettendo in evidenza ancora alcuni aspetti di metodo. Saranno esaminate nel triennio in esame il 20% delle aziende, o unita' produttive, di tutti i settori che hanno piu' di 200 addetti, perche' le aziende maggiori meglio esprimono le linee di tendenza fondamentali del mondo datoriale, e sara' esaminato 2 % delle aziende e unita' produttive con meno di 200 addetti. Sono state escluse, per una scelta politica del coordinamento delle Regioni, le aziende al disotto dei 5 addetti. In totale verranno controllate nelle regioni che aderiscono al progetto circa 9.000 aziende (come detto in precedenza) rappresentative dei diversi settori e comparti e delle diverse fasce di dimensione aziendale. Ogni azienda sara' controllata applicando uno specifico strumento di rilevazione dei dati, strumento degli operatori (non un questionario da somministrare all'azienda). Tra l'altro, imparare ad usare correttamente tale strumento aumenta le competenze degli operatori dei Servizi di vigilanza delle aziende USL, e quindi valorizza ulteriormente il loro ruolo, nonche' il valore aggiunto della professionalita' e della competenza degli operatori dei servizi.

Le schede riguardano i fondamentali processi organizzativi attivati dalla 626 : il sistema di prevenzione (assetto, struttura, organizzazione), la valutazione dei rischi, la programmazione degli interventi, l'informazione, la formazione, la consultazione, le procedure di sicurezza, la gestione degli appalti , la sorveglianza sanitaria.

Ogni scheda e' accompagnata da una guida alla compilazione: ancora una volta, per proporre, sempre piu', agli operatori un modo di operare omogeneo e predefinito.

Naturalmente, per eseguire questo intervento occorre usare tutti gli strumenti che fanno gia' parte del "bagaglio degli attrezzi" degli operatori dei servizi di vigilanza e prevenzione delle USL: i sopralluoghi, l'esame della documentazione aziendale, nonche' uno strumento "vecchio", ma negli ultimi anni un po' trascurato, che va invece ripreso con vigore : parlare, discutere, confrontarsi, con tutti i soggetti aziendali della prevenzione.

Infine, e questo e' uno degli elementi piu' importanti del progetto, l'aggregazione dei dati rilevati nelle singole aziende a diversi livelli successivi (provinciale, regionale, nazionale), consentira' una fotografia molto aggiornata e puntuale di come vanno le cose nel nostro paese e consentira' di assumere dei provvedimenti di ordine piu' generale, come circolari, modifiche legislative, piani mirati di intervento, piani di formazione, eccetera, in modo da

favorire la sempre migliore e piu' efficace gestione del 626 e l'affermarsi finalmente di quell'innovativo sistema di prevenzione che il 626 sottende.

E' all'interno di questo contesto e di questo progetto che si collocano i dati che andremo ad esaminare, relativi ad un primo campione di 352 aziende dell'Emilia-Romagna controllate nella seconda meta' del 1999 e prima meta' del 2000 (ma ormai il numero di aziende controllate, a novembre 2001, ha superato le 600, a fronte di un campione finale di 1061, ed i dati ulteriori confermano quanto emerso dal primo campione di 352 ; peraltro, la linea di tendenza che emerge e' confermata anche dall'analisi dei primi dati nazionali).

Ricordo altresì che il primo report regionale (cui si riferiscono i dati qui presentati) e' disponibile nella sua versione integrale nel fascicolo n. 50 della collana DOSSIER della Regione Emilia-Romagna.

Nella tabella n.1 sono riassunti gli interventi effettuati, suddivisi per azienda USL ed espressi in valore numerico assoluto e percentuale rispetto al totale degli interventi da effettuare.

Tabella 1: - Interventi effettuati e registrati in Emilia Romagna al 30/6/2000.  
Suddivisione per Azienda USL

Az. USL	N. Interventi	N: Addetti	Tot. Aziende del campione	% Aziende Monitorate
Citta' di Bologna	53	7707	118	44,9%
Modena	48	3379	191	25,1%
Piacenza	44	2773	61	72,1%
Parma	40	3074	110	36,4%
Reggio Emilia	30	1617	124	24,2%
Ferrara	26	1340	73	35,6%
Rimini	25	670	59	42,4%
Ravenna	25	1092	82	30,5%
Bologna Nord	16	412	54	29,6%

Forlì	14	601	47	29,8%
Cesena	14	175	44	31,8%
Bologna Sud	10	843	71	14,1%
Imola	7	435	26	26,9%
Totale	352	24.118	1061	33,2%

Nella tabella 2 le aziende fino ad ora esaminate sono suddivise per settore/comparto e per fasce di addetti .

Tabella 2: - Interventi effettuati e registrati in Emilia Romagna al 30/6/2000:  
suddivisione per comparto e per fasce di dimensione aziendale

Codice	Descrizione Comparto	Totale Comparto	0-9	10-19	20-199	200+
101	COLTIVAZIONI	2		1	1	
201	ALIMENTARE	25	6	6	8	5
202	CHIMICO	27	2	8	12	5
203	EDILE E COSTRUZIONE	31	12	10	7	2
204	LEGNO	2	1	1		
205	METALMECCANICO	112	29	38	29	16
206	POLIGRAFICI E CARTAI	5	1	3	1	
207	TESSILE ED ABBIGLIAMENTO	27	8	11	5	3
401	COMMERCIO ALL'INGROSSO	20	5	7	7	1
402	COMMERCIO AL MINUTO	23	9	5	8	1
403	INTERMEDIARI DEL COMMERCIO	3		2	1	
404	ALBERGHI E PUBBLICI ESERCIZI	12	7	3	2	

405	STUDI PROFESSIONALI	10	5	4	1	
501	CREDITO E ASSICURAZIONI	7	2	3	1	1
502	ENERGIA	2			2	
503	ENTI ED ORGANIZZAZIONI	4		2		2
504	NETTEZZA URBANA	4	1	1	1	1
506	SANITA'	8	1	1	4	2
507	SCUOLA	3	1		2	
508	TRASPORTI	21	5	8	6	2
509	ALTRE ATTIVITA'	4		3	1	
TOTALI		352	95	117	99	41

Quello che e' importante mettere in evidenza prima di presentare i dati e' una preliminare considerazione metodologica : dal momento che molti SPSAL hanno fatto la scelta, nella la fase di avvio - come sempre la piu' critica e problematica - di intervenire in aziende note e di grosse dimensioni (mentre il campione di aziende da controllare a livello regionale e' molto piu' sbilanciato verso la piccola e piccolissima azienda , vedi tabella n.3), e' possibile che si sia verificato un bias di selezione e che quindi, i risultati globali risentano di tale elemento evidenziando un quadro piu' positivo di quello che non sia in realta', (ma la lettura dei risultati scomposti per fasce di dimensione aziendale dovrebbe consentire di attenuare tale bias);

Tabella 3: - interventi effettuati e registrati in Emilia Romagna al 30/06/2000:  
differenza di distribuzione per classi di dimensioni aziendale rispetto al campione totale.

Fasce di dimensione aziendale	% aziende della fascia negli interventi effettuati	% aziende della fascia nel campione totale	Differenza in +/-
6-9	27,0%	41,1%	-14,1%

10-11	33,2%	29,3%	+3,9%
20-199	28,1%	19,7%	+8,4%
>200	11,7%	9,9%	+1,8%

Va ricordato, infine, che i dati sono riferiti esattamente ad un terzo delle aziende del campione e, quindi qualsiasi conclusione definitiva da essi desunta sarebbe quantomeno arbitraria o prematura.

Nell'ultima tabella (n.4) della premessa alla presentazione dei dati viene riportato il numero (assoluto e percentuale) di interventi a conclusione dei quali sono state rilasciate prescrizioni e/o disposizioni. Anche questo e' un indicatore, se pure grezzo e molto grossolano, dei livelli di applicazione del 626, tenendo conto che le prescrizioni, in linea di massima, corrispondono a livelli macroscopici di violazione della norma, mentre le disposizioni corrispondono a livelli meno significativi, piu' sfumati, al limite tra l'applicazione e la non applicazione.

Ma attenzione, il non rilascio di prescrizioni e disposizioni non significa un buon livello qualitativo di applicazione (potrebbe significare solo un rispetto formale della norma) che si puo' invece desumere dall'analisi "valutativa" dei dati; cosi' pure, un'azienda puo' garantire un buon livello qualitativo di applicazione e pero' commettere, su un singolo aspetto, un errore grave che porta ad una prescrizione!

Quindi, molta cautela nel dedurre da questa ultima tabella indicazioni troppo forti.

Tabella 4: - Interventi effettuati e registrati in Emilia Romagna al 30/6/2000:  
casi in cui sono state rilasciate prescrizioni e/o disposizioni

N. Interventi	N. casi di rilascio prescrizioni	%	N. casi di rilascio di disposizioni	%
352	101	28%	46	13%

Possiamo ora esaminare alcune delle tematiche oggetto delle specifiche schede, evidenziando solo gli elementi piu' significativi (per il resto, si rimanda al gia' citato rapporto completo).

### 1) L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DI PREVENZIONE AZIENDALE

**Esaminiamo prima la situazione delle figure che il 626 espressamente prevede, per poi analizzare l'organizzazione del sistema.**

**Anzitutto si puo' rilevare come il SPP e il suo responsabile siano stati sistematicamente individuati in quasi tutte le aziende; prevale largamente la scelta di un SPP interno (nel 63% dei casi), il cui responsabile e' in prevalenza (67%) il datore di lavoro nelle piccolissime imprese, per spostarsi verso la figura del dirigente nelle medie e nelle grandi.**

Due terzi dei RSPP per lo meno diplomati, ma solo un terzo aveva al momento della nomina, almeno due anni di esperienza specifica nella prevenzione.

Nel 70% dei casi (con frequenze molto diverse a seconda delle dimensioni aziendali) il SPP e' composto di una sola persona e coincide con la figura del suo responsabile.

Molto diffuso e' il ricorso a *consulenze esterne* ( e non solo nelle piccole e piccolissime aziende!). L'83% delle imprese infatti vi fa ricorso e di esse, poco meno della meta' lo fa in modo sistematico e poco piu' della meta' in modo permanente. Sicurezza e igiene industriale sono i temi piu' "gettonati"

Scarse sono le inadempienze rispetto alla presenza (ove necessaria) del *medico competente*, che nell'80% dei casi e' un libero professionista. Prevalgono nettamente gli specialisti rispetto ai sanati ex 277 ( con un rapporto 3 a1 ).

Per quel che riguarda le figure dei *lavoratori addetti ai compiti speciali* (antincendio, emergenze, pronto soccorso) si rilevano maggiori carenze rispetto alle figure precedenti: circa un 20% delle aziende sono ancora sprovviste di queste figure (a piu' di 5 anni

dall'emanazione del decreto 626) e, sempre in un 20% circa dei casi, non sono coperti tutti i turni di lavoro.

Per quel che concerne ***l'organizzazione del sistema prevenzionistico*** aziendale, si evidenziano notevoli carenze : solo il 65% delle aziende presenta un'organizzazione definita (soprattutto tra le grandi, oltre i 200 addetti, dove tale percentuale sale all'85%) : tale organizzazione e' comunque formalizzata con atto aziendale solo nel 54% dei casi delle aziende (s'intende di quelle in cui e' definita un'organizzazione) ; un puntuale sistema di responsabilita' (elemento chiave del sistema di gestione della prevenzione) e' pienamente definito solo nel 32% delle aziende (sempre di quelle che sono dotate di un sistema organizzativo) , e sempre soltanto nel 32% esiste un sistema di controllo dell'attuazione delle misure preventive. Quindi, e' chiaro quale sia uno dei punti piu' critici :una corretta e compiuta organizzazione del sistema aziendale di prevenzione, che individui con precisione compiti e responsabilita', e' una prassi non certo diffusa (e non solo, come era ovvio aspettarsi, nelle piccole e piccolissime imprese). Basti vedere che in piu' di un terzo delle aziende non e' previsto (neppur minimamente) un chiaro sistema di responsabilita' e di controllo sull'attuazione delle misure preventive.

Anche ***il sistema di relazione tra le diverse figure*** presenta criticita' :l'elemento piu' preoccupante e' che la gestione del sistema preventivo (e la centralita' nel sistema di relazioni) competa soprattutto al responsabile del SPP, mentre molto piu' marginale e' il coinvolgimento della line gerarchica aziendale.

E' interessante notare questa volta, in senso positivo, come tra i soggetti che si relazionano abitualmente con il RSPP siano ampiamente presenti i lavoratori ed i loro rappresentanti per la sicurezza (ma il dato potrebbe anche essere letto in senso negativo: la gestione della prevenzione e' totalmente affidata al RSPP, ponendo in posizione marginale la dirigenza aziendale). Sarebbe comunque arbitrario dedurre da questa considerazione un giudizio positivo sui livelli di partecipazione.

Emerge comunque chiaramente da una lettura d'insieme di questi ultimi elementi, come la prevenzione appaia come un corpo separato, una funzione parallela, ma esterna al nocciolo

della gestione aziendale. Una conferma indiretta di questa impressione la ricaviamo anche prendendo in esame ***il sistema informativo per la prevenzione delle aziende*** : quasi meta' delle aziende non dispone di alcun sistema informativo in materia di prevenzione e, solo un quarto dispone di un sistema adeguato. In circa un 30% delle aziende esistono embrioni, piu' o meno sviluppati, di tale sistema. Se il tutto appare piu' critico nelle piccole e piccolissime aziende, dove il 52,1% e il 63,2% rispettivamente, sono assolutamente carenti, anche nelle medie e grandi la situazione non appare assolutamente soddisfacente.

Quindi, a conclusione di questa sezione, si puo' rilevare una **discreta adesione ai livelli formali imposti dal 626** (nomina delle varie figure, ecc.), **ma una scarsa adesione ai contenuti "sostanziali" del 626 che imporrebbero una forte organizzazione del sistema di prevenzione aziendale e delle relazioni e responsabilita' delle varie figure.**

## 2) LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

La quasi totalita' (95%) delle aziende ha adempiuto all'obbligo valutativo, usando come riferimenti principali (o almeno, dichiarando di averli usati) le norme di legge e le norme di buona tecnica. Se il RSPP ha avuto un ruolo fondamentale in quasi tutti i casi (96%) , la consultazione del RLS e del MC e' avvenuta solo in circa meta' delle aziende.

Modesto il coinvolgimento di dirigenti e preposti (nel 39% e 42% rispettivamente dei casi), mentre abbastanza elevata e' la percentuale delle aziende in cui sono stati coinvolti i lavoratori. Molto importante e' stato il contributo di consulenti esterni.

Il sopralluogo e l'analisi del registro infortuni sono stati gli strumenti piu' utilizzati, mentre come metodi di analisi dei rischi si segnalano l'analisi del ciclo produttivo e il sistema delle check list.

Mentre appare abbastanza omogeneo e diffuso il giudizio positivo degli operatori che hanno effettuato l'indagine sulla completezza del processo valutativo (90% dei casi), piu' critica appare la situazione per quel che concerne la coerenza; tale requisito e' stato considerato

raggiunto nel 63% dei casi, a fronte quindi di un 37% di casi di non coerenza, piu' o meno importante.

E' comunque da rilevare (per evitare un'interpretazione troppo benevola dei dati) che nel merito potrebbe pesare il criterio adottato per esprimere il giudizio, che richiedeva all'operatore di analizzare la coerenza solamente rispetto ai 3 rischi prevalenti e principali, rendendo quindi **possibile una sovrastima dei risultati**.

E' interessante notare che per questi parametri non si rilevano significative differenze (a fronte di molti altri parametri presi in esame nelle tabelle precedenti) nelle diverse fasce di dimensione aziendale.

Infine, per quel che riguarda l'aggiornamento del processo valutativo, esso non viene praticato con sufficiente diffusione e sistematicita' (soprattutto nelle piccole e piccolissime imprese) quando si siano verificate variazioni tecnologiche, organizzative e produttive ; l'aggiornamento infatti si effettua solo nei 2/3 dei casi di variazioni.

### 3) LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVENTIVI E PROTETTIVI

Se abbastanza diffusa e' la presenza di un formale ***programma degli interventi*** (l'80% in media, con un massimo del 93% nelle grandi aziende e un minimo del 70% nelle piccolissime), molto carente e' la sua articolazione cronologica (completa solo nel 57% dei casi) per cui in realta' questo "programma" sembra essere molte volte un semplice elenco redatto piu' per esigenze di aderenza formale al dettato di legge che come effettivo strumento di lavoro aziendale. Da notare il frequente coinvolgimento, nella sua stesura, dei consulenti esterni ed anche, in un 44% dei casi (dato francamente inatteso), degli RLS.

Abbastanza frequente (73%) il rispetto nel programma dei principi generali della prevenzione e, nei casi in cui sono indicati i tempi, (il che non necessariamente coincide con una risposta positiva nell'articolazione cronologica, che e' cosa piu' complessa e strutturata), la loro compatibilita' con l'entita' del rischio e la complessita' delle misure da attuare.

Tra gli *interventi individuati nel programma*, e' interessante notare come almeno formalmente, informazione e formazione sono individuati come prioritari seguiti dagli interventi tecnici su macchine ed impianti. Colpisce la scarsa attenzione alle procedure, mentre e' interessante il

53% di segnalazioni relative all'ergonomia (in questo caso la media totale e' un parametro molto discutibile: si va infatti dal 45% delle piccole e piccolissime imprese al 76% delle grandi). Previsti con frequenza molto minore gli interventi organizzativi, di controllo, ecc.

Per cio' che attiene alla *gestione del programma*, si evidenzia ancora una volta lo scollamento tra la gestione della prevenzione e la gestione complessiva dell'impresa, specialmente nelle piccole e piccolissime imprese. Scarsa e' l'integrazione con i piani di ristrutturazione e sviluppo complessivi delle imprese (si rileva solo nel 48% dei casi) , scarso il numero di casi (44%) in cui e' previsto un centro di responsabilita' per l'attuazione delle misure previste. Inoltre, quando esiste, in piu' di un quarto dei casi tale centro e' affidato al SPP, e solo nel 5% dei casi a un dirigente (ma va comunque notato che nel 58% dei casi in cui esiste, tale centro di responsabilita' fa direttamente capo al datore di lavoro).

Il quadro che emerge, complessivamente, da questa sezione e' quello della prevenzione come "corpo separato" all'interno dell'impresa, contraddicendo lo spirito profondo del 626.

#### 4) INFORMAZIONE E FORMAZIONE

I dati sull'attivita' di **informazione** potrebbero sembrare abbastanza soddisfacenti (nel 76% delle aziende si e' fatta informazione sui rischi generali dell'impresa, anche se quella piu' specificamente mirata ai rischi peculiari dei vari posti di lavoro e' meno frequente, oscillando dal 69% al 47% a seconda delle varie tematiche) : ma occorre tenere presente che siamo ormai a piu' di 5 anni dall'emanazione del 626 e allora il notare che, in particolare per l'informazione specifica, per nessuna voce, la percentuale totale delle risposte assolutamente positive (si') non va oltre il 70%, (scendendo per alcune sotto il 60% o addirittura sotto il 50%, come appena ricordato) e' un elemento molto preoccupante. Sempre migliore e' la situazione nelle aziende medie e grandi rispetto alle piccole e piccolissime.

Il "mediocre stato di salute" dell'informazione e' confermato anche dal fatto che tra gli strumenti piu' usati prevalgono quelli meno interattivi (depliant, avvisi in bacheca) ; inoltre, in meno del 40% dei casi l'informazione e' gestita sulla base di un preciso programma, e nel

42% dei casi non esiste alcun percorso informativo dedicato per i nuovi assunti. Tra le figure coinvolte nella progettazione, spiccano, accanto agli RSPP, i consulenti.

Passando poi alla *formazione*, molto forte e' la criticita' di tale attivita' : solo il 56% delle aziende, a distanza di 5 anni dall'emanazione del 626, ha attuato pienamente i suoi obblighi formativi verso i lavoratori (non parliamo poi di attivita' che superino la soglia minima dell'obbligo; il massimo rilevato sono un 29% di casi in cui si sono formati i RSPP). Mentre appare abbastanza acquisita la prassi di formare i nuovi assunti, piu' infrequente e' l'aggiornamento della formazione in caso di cambio mansione o di variazione dei rischi. Molto carente numericamente anche la formazione dei RLS (soprattutto nelle piccole e piccolissime imprese) e dei lavoratori addetti ai compiti speciali. Veramente impensabile e' poi il fatto che di fronte a casi di lavoratori esposti a rischi gravi ed immediati sia previsto uno specifico programma formativo solo nel 45% dei casi!

Ma altri elementi preoccupanti emergono : solo nel 40% delle aziende la formazione e' oggetto di una specifica programmazione (ancora una volta il valore medio non rende conto della grossa differenza tra le grandi/medie e le piccole/piccolissime aziende); solo nel 22% si effettua una verifica finale (almeno parziale), gli strumenti in prevalenza usati sono quelli piu' "freddi" e meno interattivi, la progettazione e' affidata ampiamente a consulenti esterni, RSPP, datori di lavoro con minimo coinvolgimento della line aziendale ( e' da notare come il ruolo del DDL decresce dalle piccolissime alle grandi aziende e viceversa per il RSPP). Scarso e' infine il coinvolgimento del medico competente: in 128 aziende su un totale di 248 in cui e' presente (appena piu' del 50% dei casi).

Appare quindi prevalere un approccio del tutto formalistico alla formazione, intesa come un "onere" da pagare, non come una occasione di crescita culturale e professionale per i propri collaboratori; la mancanza di una programmazione, la scelta di strumenti "freddi" e poco interattivi, la mancanza di verifica finale ne sono gli esempi piu' lampanti.

## 5) LE PROCEDURE

Emerge palesemente dai dati una scarsissima cultura, e di conseguenza una pratica molto circoscritta, relativamente alle procedure di sicurezza (che sono soprattutto patrimonio delle medie e grandi aziende). La percentuale piu' alta viene raggiunta dalle procedure relative alle situazioni di emergenza, (ma anche in questo caso non si va oltre ad un valore del 63% delle aziende del campione), seguono le procedure per condizioni ordinarie di lavoro (49%) e per manutenzioni occasionali (33%). Dove esistono, le procedure sono quasi sempre formalizzate (dall'80% in su per le 6 tipologie prese in esame). La trasmissione agli interessati avviene per lo piu' in forma scritta : ma il dato globale e' comunque ancora una volta preoccupante: piu' della meta' delle aziende esaminate (il 56%!) non adotta la prassi di trasmettere le procedure ufficiali di sicurezza per iscritto o con incontri ad hoc.

Solo un 41% delle aziende (ma cio' corrisponde al 70% delle grandi ed al 24% delle piccolissime!) prevede un sistema interno di verifica della loro applicazione (pero' in maggioranza affidato al RSPP, ancora una volta "scavalcando" la funzione della line aziendale!) e solo il 33% prevede un sistema di revisione. A completare il quadro, un altro elemento preoccupante riguarda i piani di sicurezza: prendendo in esame la situazione piu' ubiquitaria e diffusa, e cioe' i piani antincendio, essi sono presenti in poco piu' di meta' delle aziende e circa un 44% ne e' quindi completamente privo.

Non si ritengono necessario ulteriori commenti!

Un giudizio complessivo e sintetico su quanto rilevato permette di evidenziare alcuni punti chiave, pur tenendo conto che non ci si puo' sbilanciare troppo su dati ancora molto parziali.

- la maggiore criticita' delle piccolissime e piccole aziende rispetto alle grandi
- l'individuazione dei punti piu' deboli nelle attivita' di "formazione, "programmazione degli interventi" e "procedure di sicurezza"
- l'individuazione del punto gestito con maggiore conformita' alle disposizioni del 626 nell'attivita' di sorveglianza sanitaria;
- una discreta attuazione dei principi partecipativi del 626 (incentrati sul RLS);

- un'adesione piu' agli aspetti formali e superficiali del 626, a scapito di un'attuazione seria e concreta dei principi ispiratori;
- una gestione della prevenzione praticata come collaterale e/o aggiuntiva alla gestione aziendale con scarsi elementi di integrazione (che si traduce anche in una sorta di deresponsabilizzazione della line aziendale, dirigenti e preposti, per far gravare tutto l'onere della prevenzione sul SPP; anzi potremmo dire con una battuta, in troppe aziende il "sistema di prevenzione" si esaurisce nel "servizio di prevenzione"!)

## **LE SOLUZIONI**

Molti hanno oggi qui illustrato gli impegni ed i compiti di cui devono farsi carico datori di lavoro, dirigenti, responsabili dei servizi di prevenzione e protezione, consulenti. Io vorrei tentare di evidenziare quello che puo' fare la pubblica amministrazione, in particolare gli organi di vigilanza.

**Vigilanza** e' definita nei dizionari della lingua italiana come una "attenta sorveglianza a scopo di controllo" , e il termine **controllo** puo' essere definito in due diverse accezioni :

- controllo come esame accurato, verifica
- controllo come ogni mezzo tecnico idoneo a verificare, comandare o regolare il funzionamento di un meccanismo

L'attivita' che i servizi di vigilanza e prevenzione delle aziende USL esercitano nelle aziende in ordine all'igiene e sicurezza del lavoro e' un'attivita' di vigilanza tesa a controllare l'aderenza ad un adeguato standard (definito dalle leggi e norme che regolano la prevenzione nei luoghi di lavoro) delle misure preventive e protettive messe in atto dai datori di lavoro nelle imprese.

Orbene, questo approccio un po' troppo statico e "regolamentizio" non e' oggi piu' sufficiente, per quello che si diceva nella prima parte del mio intervento : occorre intervenire in modo piu' articolato e dinamico, piu' coerente alla complessita' e rapida evolutivita' della situazione

attuale : la vigilanza, pur importante e necessaria, non e' piu' uno strumento di per se' sufficiente a risolvere i problemi ed implementare i livelli di sicurezza.

Occorre , a mio avviso, partire dalla seconda accezione del termine "controllo", applicando tale avvezione ad un oggetto preciso : l'organizzazione aziendale quale dovrebbe configurarsi dopo l'entrata in vigore del 626. Quindi, in questa accezione di "controllo" , l'organo di vigilanza dovra' **verificare** come sono organizzati e funzionano i meccanismi del sistema preventivo nelle aziende (analizzando e valutando non piu' solo oggetti, come macchine o impianti, o fattori misurabili quantitativamente, dal rumore alle polveri, bensì sistemi di relazioni e processi : potremmo dire, con uno slogan, che occorre saper passare "dagli oggetti ai processi") , e, qualora rilevi carenze e malfunzionamenti, **intervenire** per ricondurre il sistema ad un buon livello di funzionamento. Gli strumenti d'intervento possibili sono tre, che non si escludono mutuamente, ma anzi vanno usati in modo integrato, a seconda della tipologia e del livello delle carenze rilevate :

- ***lo strumento dell'informazione***
- ***lo strumento dell'assistenza/supporto***
- ***lo strumento prescrittivo e sanzionatorio***

Si tratta di tre strumenti di pari importanza e dignita', perche', una volta usciti dalla logica ormai vecchia e superata del "command and control", mettere in grado gli interlocutori sociali di disporre di tutte le conoscenze ed indicazioni e strumenti per operare correttamente e' altrettanto importante (e concettualmente viene prima) della giusta e legittima repressione e sanzione dei comportamenti illegali (ancora troppo diffusi, ma non sempre per cattiva volonta').

Quindi vigilanza ed assistenza, prescrizione ed informazione, supporto e sanzione, non sono altro che segmenti diversi di un unico percorso operativi che deve tendere a conseguire i migliori livelli organizzativi della prevenzione in azienda.

In questo senso, il passaggio "dagli oggetti ai processi" significa che gli organi di vigilanza dovranno entrare nel merito del sistema prevenzionistico aziendale, della valutazione dei rischi, della programmazione degli interventi, dell'informazione e formazione, dei livelli di partecipazione dei lavoratori, della presenza e gestione delle procedure, ecc., sia per capire come vanno le cose che per poter intervenire, pur nei limiti del loro mandato e senza pensare

infantilmente di essere il "dominus" dei processi preventivi : il "dominuys" e' l'azienda, e con questo dominus si deve interagire a tutti i livelli, pur nel pieno rispetto delle relative autonomie e poteri.

Tra l'altro, nel sistema binario (almeno sulla carta) disegnato dal 626, l'organo di vigilanza viene ad assumere anche un delicato e critico ruolo di "regolatore" , quando e' chiamato dal Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza ad intervenire, in quanto l'azienda non rispetta (o, per meglio dire, ad avviso del RLS non rispetta) correttamente "le regole del gioco" (se vogliamo, questo intervento regolatorio ci riporta, trent'anni dopo, all'anomalia del "caso italiano" , ovvero quella di servizi pubblici che intervengono a tutela del lavoratore su sua chiamata : anomalia che, in questo caso molto positivamente ed opportunamente, si e' trasformata in regola, per tutelare il soggetto piu' debole).

Si e' venuto cosi' delineando gradualmente un triplice livello di attivita' su cui devono operare i Servizi di Prevenzione e vigilanza delle aziende USL :

1. ***l'attivita' piu' propriamente di vigilanza***, incarnata nelle funzioni di polizia giudiziaria e nei poteri di accesso, dispositivo, prescrittivo, nelle funzioni autorizzative e derogatorie, ecc.: e' l'attivita' piu' propriamente indirizzata alla repressione e sanzione dei comportamenti illegali
2. ***l'attivita' di regolazione***, intendendo con cio' l'intervento nelle aziende per sciogliere nodi di controversia tra i due soggetti fondamentali, datore di lavoro e lavoratori, attivita' che puo' anch'essa sfociare in provvedimenti afferenti all'attivita' di vigilanza
3. ***l'attivita' di supporto*** , giocata sul versante dell'informazione (dagli sportelli dedicati ad incontri mirati, dalla pubblicazione di linee guida all'attivazione di siti internet ecc.) , della documentazione, della promozione della cultura, del contributo critico a percorsi formativi, della produzione e socializzazioni di standard di riferimento, ecc., che ha l'obiettivo di creare consapevolezza e capacita' d'intervento nei soggetti con cui l'organo di vigilanza interagisce, dagli RLS ai datori di lavoro ai Responsabili SPP ai consulenti : in particolare, dovra' essere in tutti i modi agevolato il dialogo con i soggetti "tecnici" della prevenzione in azienda (e fuori).

Quindi, l'organo di vigilanza si colloca al centro di un **triangolo** (auspicabilmente equilatero, a significare l'equilibrio delle diverse componenti) che ha ai suoi tre vertici la vigilanza, la regolazione, il supporto : e , rispettando quei fondamentali riferimenti in precedenza richiamati (accessibilita', continuita', efficacia, ecc.) , potra' contribuire non poco ad un miglioramento concreto della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, che credo (spero!) sia l'aspirazione comune di tutti i partecipanti a questo convegno.