

L'applicazione degli “standard minimi” di sicurezza a livello mondiale

di Francesco Di Bono

Dal 3 al 6 novembre si è tenuto a Dusseldorf il convegno organizzato dall'ILO, *Implementing occupational safety and health standards globally. The Role of Labour Inspection, Social Partners, Social Security, Practitioners and Non-State Actors*. Al consesso internazionale sono intervenuti 300 partecipanti provenienti da oltre 60 Nazioni in rappresentanza di Governi, organizzazioni dei lavoratori e datori di lavoro. Sono stati affrontati in modo ampio alcuni temi-chiave quali l'applicazione delle norme internazionali e nazionali in materia di salute e sicurezza in un periodo di crisi economica, la tutela della vita sul posto di lavoro come diritto umano fondamentale, la diffusione della cultura della sicurezza, il nuovo ruolo svolto dall'Ispezione del lavoro.

Apprendo i lavori, la Dott.ssa Sameera Al-Tuwaijri, Direttrice dell'International Programme on Safety and Health at Work and the Environment (SafeWork), ILO, ha evidenziato l'effetto profondo che ha avuto nel corso degli ultimi anni la crisi finanziaria globale sulla sicurezza del lavoro. La contrazione delle risorse economiche ha determinato inevitabilmente l'adozione di minori tutele nei confronti dei lavoratori ed in particolare nei confronti dei gruppi più vulnerabili come migranti, donne, giovani lavoratori. Di fronte ad un tale cambiamento, risulta più che mai urgente garantire la corretta applicazione degli standard minimi di sicurezza per sviluppare un sistema di sicurezza sul lavoro inteso quale elemento fondamentale della sostenibilità dell'azione aziendale e della qualità del lavoro. Sulla stessa linea si è mosso l'intervento del Direttore per il dialogo sociale e le condizioni di lavoro della Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione Europea, Armando Silva, il quale ha posto l'accento sui programmi comunitari finalizzati a definire gli standard minimi di qualità sul posto di lavoro in linea con i valori del modello sociale europeo. Sempre nel corso della sessione introduttiva è intervenuto Hans-Horst Konkolewsky, Segretario generale dell'Information Systems Security Association (ISSA), il quale si è soffermato sul ruolo svolto dalla sicurezza sociale nell'attuale periodo di crisi finanziaria attraverso l'attuazione di politiche innovative orientate a rendere più accessibili e sostenibili i sistemi di protezione sociale. È stato ribadito, altresì, che la promozione della salute e sicurezza sul lavoro, unitamente a nuovi programmi di sicurezza sociale, rappresenta la strada da seguire per fornire una protezione adeguata ai lavoratori accrescendo allo stesso tempo la competitività delle imprese.

Successivamente, il convegno si è articolato in cinque sessioni ed una tavola rotonda conclusiva. La prima sessione è stata dedicata all'analisi delle tematiche relative al rispetto della dignità della vita umana nel lavoro. Come rilevato da Petra Ulshoef, Direttrice dell'Ufficio regionale ILO per l'Europa e l'Asia centrale, la promozione a livello internazionale del lavoro dignitoso deve garantire gli standard minimi di sicurezza in qualsiasi settore produttivo attraverso un'azione concertata tra Governi e parti sociali. La creazione di condizioni di lavoro dignitose deve essere alla base di tutte le politiche di sviluppo in quanto costituisce la chiave per l'eliminazione delle disuguaglianze provenienti dall'economia internazionale. La seconda sessione è stata integralmente dedicata alla verifica dei risultati raggiunti a livello mondiale a seguito dell'adozione della *Dichiarazione di Seul per la sicurezza e la salute sul lavoro*. Il testo, firmato il 29 giugno 2008 da 50 personalità, tra rappresentanti di Governi e parti sociali, vertici delle istituzioni europee e internazionali, responsabili del mondo delle imprese e delle istituzioni nazionali di sicurezza sociale, ha avuto un impatto positivo a livello mondiale. Invero, come rilevato nel corso di un dibattito a cui hanno

partecipato Walter Cerfeda, Segretario Confederale della European Trade Union Confederation, Kris de Meester, Presidente del Business Europe Health and Safety Representative, e Hans-Joachim Wolff, Presidente di *German Social Accident Insurance*, la dichiarazione si distingue dalle altre comunicazioni di carattere programmatico per la sua impostazione innovativa in quanto riconosce la funzione essenziale della formazione e dello scambio di buone prassi per migliorare i livelli di salute e sicurezza sul lavoro ed attribuisce a Governi, parti sociali e istituzioni di sicurezza sociale un ruolo privilegiato nella promozione della cultura della prevenzione. In questo contesto non va sottovalutato lo stretto rapporto esistente tra lo sviluppo della cultura della prevenzione conseguente alla dichiarazione di Seul ed i programmi di sanità pubblica elaborati nell'ambito dei piani d'azione globali dell'Organizzazione mondiale della sanità, come evidenziato nel suo intervento dal ricercatore presso la citata istituzione internazionale, Dott. Ivan Ivanov. Ha fatto seguito la terza sessione dei lavori nel corso della quale sono state prese in esame le c.d. *good practices* in materia di gestione della salute e sicurezza sia a livello governativo che di impresa attraverso un confronto tra le varie aree geografiche. L'analisi dei singoli casi ha fornito informazioni utili e scambi di esperienze per l'applicazione di un sistema coerente ed efficace per la sicurezza e la gestione della salute.

Per quanto concerne i programmi adottati dai Governi nazionali, ha destato molto interesse il rapporto presentato dalla Dott.ssa Dulce P. Estrella-Gust, Direttrice del Centro di salute e sicurezza sul lavoro del Dipartimento del Lavoro filippino. Il documento ha illustrato i programmi *Zero Accident Program (ZAP)* e *Labor Standards Enforcement Framework (LSEF)* condotti in materia di prevenzione dal Governo di Manila, attraverso i quali sono state intensificate le attività di istruzione e di formazione finalizzate alla creazione di un ambiente di lavoro favorevole per il rispetto degli standard minimi di sicurezza. Nella medesima area tematica è intervenuta Maurice Dhooge, vice Presidente della multinazionale Schneider Electric, la quale ha esposto la strada intrapresa dalla nota casa tedesca per ridurre la frequenza degli incidenti sul lavoro ed evitare l'insorgere di malattie professionali basata sulla formulazione di piani di intervento aziendali specifici, elaborati congiuntamente dal management aziendale e dai rappresentanti dei lavoratori. I vantaggi in termini di produttività aziendale conseguenti allo svolgimento della prestazione lavorativa in un ambiente di lavoro sano e sicuro sono stati, altresì, illustrati da Maureen Shaw, Presidente uscente della Industrial Accident Prevention Association (IAPA), Ontario, Canada. La quarta sessione del convegno è stata, invece, dedicata all'analisi delle buone pratiche di prevenzione poste in essere nelle diverse parti del mondo – sia a livello aziendale che governativo – al fine di fornire una strategia globale per la creazione di posti di lavoro più sicuri. Ha introdotto l'argomento il Dott. Jukka Takala, Direttore dell'Agenzia europea per la salute e sicurezza sul lavoro, riportando i dati una recente indagine condotta in ambito comunitario da cui è emerso che, nonostante i tassi di infortunio negli ultimi anni tendano ad andare verso il basso, si prevede un incremento dell'incidenza infortunistica nel momento in cui le economie mondiali riprenderanno a salire e si supererà l'attuale fase di crisi economica. Pertanto, in ragione della prossima ripresa economica, sarà quanto mai necessario individuare in anticipo delle azioni di sostegno alla sicurezza sul lavoro attraverso l'adozione di pratiche preventive che interessino tutti i lavoratori. Allo stato attuale, tra le buone pratiche di prevenzione in atto nei diversi Paesi, un esempio di rilievo proviene dalla Turchia. Come mostrato da Kasim Özer, Direttore generale del Dipartimento di Salute e sicurezza sul lavoro del Ministero del lavoro turco, i risultati raggiunti nel settore delle costruzioni navali in Turchia, attraverso una politica di valutazione dei rischi molto severa, fanno pensare ad un esempio da esportare anche in altre realtà produttive. In particolare, dal rapporto illustrato nel corso dell'intervento si evince la drastica riduzione degli infortuni nella regione di Tuzla, uno dei più importanti centri di costruzione navale d'Europa, all'interno del settore considerato non a caso come uno dei più esposti al rischio infortunistico. Altrettanto rilevante è l'esperienza riportata dal dirigente aziendale Herbert Mai, in rappresentanza della società internazionale Fraport Ag, il quale ha illustrato le buone pratiche adottate in Germania nel settore della gestione dei servizi aeroportuali sostenendo la tesi secondo cui l'attuazione di programmi di

prevenzione efficaci rappresenta non un obbligo bensì una opportunità che tutte le aziende devono sfruttare sia per il raggiungimento di migliori condizioni di lavoro nell'interesse dei lavoratori, che per il perseguimento di una maggiore competitività sul mercato.

L'ultimo intervento della quarta sessione tenuto da Paweł Rozowski, Direttore del Dipartimento di Prevenzione e protezione dell'Ispettorato del lavoro polacco, ha introdotto un argomento sviluppato diffusamente nella sessione successiva, vale a dire il ruolo svolto dall'Ispettorato del lavoro in chiave preventiva. A tale riguardo, il relatore non ha mancato di riportare gli ottimi risultati ottenuti in Polonia a seguito dell'introduzione di nuovi metodi ispettivi basati su visite preventive nei settori maggiormente a rischio infortunistico. Le statistiche hanno per l'appunto dimostrato che le campagne di comunicazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa ed il lavoro capillare degli ispettori sul territorio, al fine di informare e fornire consulenze tecniche, sono in grado di generare un maggiore rispetto delle normative antinfortunistiche da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori. La nuova ispezione del lavoro in un periodo di cambiamento come quello attuale ha accomunato gli interventi degli illustri relatori nel corso della quinta ed ultima sessione del convegno. Difatti, come sostenuto dal Dott. Giuseppe Casale, Direttore del Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN), ILO, l'ispezione del lavoro deve confrontarsi con una serie di nuove sfide e deve adeguarsi per rispondere ai mutamenti in atto. È necessario più che mai un migliore coordinamento sia a livello nazionale che internazionale affinché il sistema di ispezione del lavoro possa ricoprire un ruolo centrale nella promozione della pace sociale e creare le opportunità per un grande sviluppo economico. Sul punto, Michele Patterson, Presidente dell'International Association of Labour Inspection (IALI), ha precisato che è opportuno contare su un corpo ispettivo preparato professionalmente, in grado di fornire un servizio alla comunità per il rispetto degli standard minimi di sicurezza e la promozione del lavoro dignitoso. Per assistere gli ispettori in questo arduo compito IALI ha predisposto il *Codice di integrità* cui tutti i servizi ispettivi governativi possono ispirarsi per elaborare ulteriori documenti programmatici.

Wolfgang von Richthofen, consulente IALI, ha affrontato, invece, il tema scottante della tutela dei lavoratori vulnerabili, cui appartengono diverse categorie nei più svariati settori produttivi. In considerazione del fatto che non è possibile tracciare un quadro unitario che delinei in maniera univoca i lavoratori soggetti a condizioni di lavoro svantaggiose, in quanto la situazione varia da Paese a Paese, gli ispettori del lavoro hanno il difficile compito di provvedere alla tutela dei loro diritti attraverso l'applicazione degli standard minimi garantiti dalla normativa internazionale e nazionale. Sempre sul versante dei lavoratori maggiormente a rischio è stato incentrato l'intervento di Paulo Morgado de Carvalho, Direttore generale dell'Autorità per le condizioni di lavoro dell'Ispettorato del lavoro generale portoghese. In particolare, il relatore si è soffermato sulla tutela dei lavoratori migranti, intesi come un gruppo vulnerabile particolarmente suscettibile all'esposizione di rischi professionali e sfruttamento sul lavoro. Per fronteggiare questa situazione in Portogallo sono state condotte delle verifiche ispettive nei settori più interessati dal fenomeno informando i datori di lavoro ed i lavoratori dei rischi connessi alle prestazioni di lavoro utilizzando vari mezzi tra cui la distribuzione di libretti informativi redatti in cinque lingue. A conferma di quanto sia rilevante l'ispezione del lavoro nelle nuove politiche di tutela dei lavoratori, lo stato dell'arte nelle diverse aree geografiche è stato illustrato dagli interventi di alcuni relatori in rappresentanza dei diversi continenti. Per quanto concerne il continente asiatico, è stata riportata l'esperienza in corso ad Hong Kong da Erika Hui, Commissario delegato del Dipartimento di salute e sicurezza di Hong Kong, regione in cui si è passati da un sistema ispettivo di tipo repressivo ad uno di tipo consultivo. La diversa impostazione dei controlli ha puntato, infatti, a favorire una maggiore collaborazione da parte dei datori di lavoro in materia di salute e sicurezza in ragione delle specifiche esigenze presenti sul posto di lavoro.

Ulteriori spunti di riflessione sono emersi dalla relazione del Direttore generale dell'Ispettorato del lavoro della Federazione russa, Yuri Gertsy. La tutela delle condizioni di lavoro in uno Stato che nel giro di pochi decenni ha raggiunto i livelli di potenza mondiale in ogni settore produttivo rappresenta una grossa sfida in materia di sicurezza. Ciò che appare più evidente in un siffatto

contesto è la modernizzazione dei complessi aziendali e professionali unitamente all'adozione di nuovi sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro. Solo attraverso un attento sistema di prevenzione – è stato affermato dal relatore russo – si potranno evitare ripercussioni sulla salute e sicurezza dei lavoratori conseguentemente alla forte crescita economica del Paese.

Nel continente sudamericano la situazione è alquanto differente. Come esposto da Junia Maria de Almeida Barreto, Direttrice del Dipartimento di Salute e sicurezza sul lavoro del Ministero del lavoro brasiliano, in Brasile è stato istituito un sistema ispettivo molto efficiente composto da 2.997 ispettori, 1/3 dei quali con competenze tecnico-scientifiche nel settore ingegneristico, reclutati esclusivamente attraverso dei programmi nazionali specifici. La gestione dell'Ispettorato del lavoro prevede la definizione di nuovi metodi di lavoro con particolare attenzione alla qualità delle ispezioni ed alla pianificazione del lavoro in squadre composte da ispettori qualificati con diverse competenze tecniche che tengano conto delle unità produttive da sottoporre a controllo.

Da ultimo, l'interessante testimonianza proveniente dal continente africano attraverso la relazione di Cecilia Mulindeti, Direttrice del Centro regionale africano sul lavoro (ARLAC) di Harare, Zimbabwe. Riportando i dati forniti dalla Banca mondiale, il funzionario dell'ARLAC ha evidenziato come l'economia di molti Paesi africani sia basata prevalentemente sul lavoro sommerso condotto all'interno di piccole e medie imprese, nei grossi centri urbani così come nelle imprese rurali. Per fronteggiare questa situazione e garantire le minime condizioni di tutela ai lavoratori, si richiede un intervento costante delle istituzioni attraverso la programmazione di azioni mirate a diffondere le buone pratiche di lavoro e divulgare i principi fondamentali della prevenzione.

Alla luce dei numerosi interventi che si sono succeduti nel corso dei tre giorni dedicati allo studio delle problematiche legate alla effettiva implementazione delle norme poste a tutela della salute e sicurezza del lavoro a livello mondiale, è emerso un quadro abbastanza variegato in cui numerosi progressi sono stati raggiunti ma nuove sfide si pongono all'orizzonte per fronteggiare i continui cambiamenti dei processi produttivi. In tale contesto internazionale, il ruolo svolto dall'ILO riveste un'importanza determinante per l'applicazione degli standard minimi di tutela universalmente riconosciuti. In chiusura dei lavori e con l'auspicio di contribuire in maniera sempre crescente alla diffusione della cultura della sicurezza, si è fatto rinvio al prossimo momento di confronto internazionale in occasione del *XIX Congresso mondiale sulla salute sicurezza sul lavoro*, in programma ad Istanbul dall'11 al 15 Settembre 2011.

Francesco Di Bono

Dottorando in *Diritti umani, globalizzazione e libertà fondamentali. Le radici del diritto europeo*
Università degli Studi di Bari
Funzionario della Direzione provinciale del lavoro di Bari