

Convegno – Bergamo, 27 maggio 2011

Nuovi modelli di organizzazione e nuovi rischi per la salute e sicurezza sul lavoro

Intervento

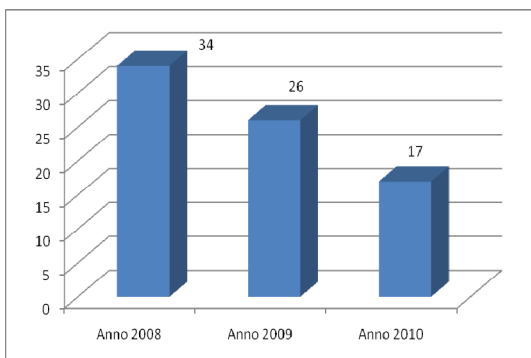
di Mariarosaria Simonelli

Il Testo Unico in materia di sicurezza ha definito il rinnovo della normativa in ambito prevenzionistico e operato il riordino della legislazione in materia di sicurezza resosi, peraltro, necessario anche in ragione delle numerose e, negli articolati complesse, norme in materia di sicurezza, poi abrogate, assorbite e razionalizzate dal decreto stesso. Il nutrito paniere normativo nel cui ambito l'intervento di razionalizzazione del legislatore ha inteso operare (d.P.R. n. 547/1955; d.P.R. n. 303/1956; d.P.R. n. 164/1956; d.lgs. n. 277/1991; d.lgs. n. 626/1994; d.lgs. n. 494/1996; d.lgs. n. 493/1996; d.lgs. n. 187/2005; d.P.R. n. 222/2003) contava norme concorrenti dagli effetti in qualche caso disorientanti per gli operatori e caratterizzate ancora da una natura prioritariamente repressiva e sanzionatoria. Il d.lgs. n. 81/2008 ha realizzato un efficace approccio di tutela basato sulla diffusione della cultura della legalità e della sicurezza sul lavoro, sul concetto di processi continui di formazione, informazione e addestramento, quali strumenti indispensabili per un corretto avviamento al lavoro e per un consapevole e sistematico orientamento nell'intero ciclo lavorativo, sul coordinamento degli organismi di vigilanza, garantito a livello centrale e periferico con il futuro supporto del Sistema informativo nazionale per la prevenzione, sulla qualificazione delle imprese secondo delle modalità ancora oggi oggetto di analisi, sull'elaborazione di buone prassi come strumenti di ausilio nelle attività per le imprese e, infine, sulla valorizzazione degli enti bilaterali come organismi di supporto e sviluppo per imprese e lavoratori negli adempimenti normativi e nell'adozione e attuazione di modelli aziendali di gestione della sicurezza. Anche l'attività ispettiva risulta modificata nelle modalità di pianificazione e migliorata nell'operatività: tra gli strumenti e profili di novità del decreto di più marcato impatto sulla stessa, la nuova formulazione della sospensione dell'attività imprenditoriale, la definizione del ruolo dell'impresa affidataria nei cantieri mobili e temporanei e il coordinamento degli organismi preposti alla vigilanza rappresentano sicuramente interessanti spunti di osservazione. È prevedibile che nel futuro ulteriori elementi per la pianificazione e la selezione degli obiettivi sensibili nell'ambito delle verifiche ispettive saranno determinati dall'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese edili da vedersi in stretta correlazione con l'adozione da parte delle stesse di modelli di organizzazione e gestione aziendale strutturati. Visto in questa prospettiva, il processo di rinnovo o di modificazione dell'attività ispettiva avviato dal d.lgs. n. 81/2008 è solo parziale.

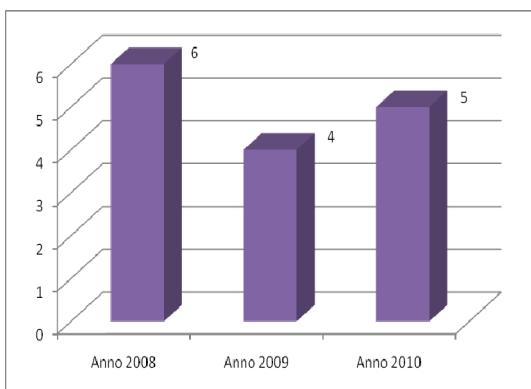
La sospensione dell'attività imprenditoriale

La rivisitazione dell'istituto della sospensione dell'attività imprenditoriale è stata definitivamente perfezionata con l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008 come modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106/2009. Secondo l'attuale impostazione il provvedimento, finalizzato a contrastare il lavoro nero e il lavoro

non sicuro, permettendo anche l'adozione di un ulteriore provvedimento interdittivo da parte del Ministero delle infrastrutture alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche, può essere adottato in presenza di lavoratori "in nero" in percentuale superiore al 20% rispetto al totale dei lavoratori impiegati o in presenza di «gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza». Qualche dato di sintesi, estrapolato da un campione significativo di analisi del contesto operativo di riferimento, può servire a chiarire la dimensione di impatto dell'istituto con specifico riguardo all'incidenza del lavoro nero esaminato in un arco periodale assunto a riferimento nel triennio.

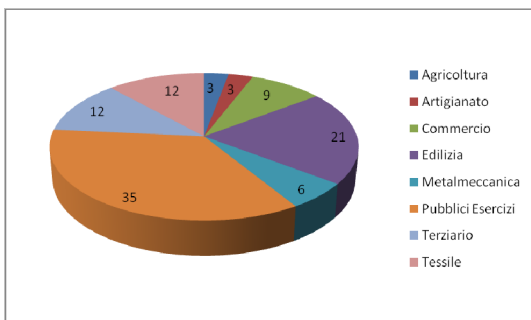


Sul versante del lavoro nero, le sospensioni adottate in tutti i settori merceologici nel triennio registrano un andamento decrescente.

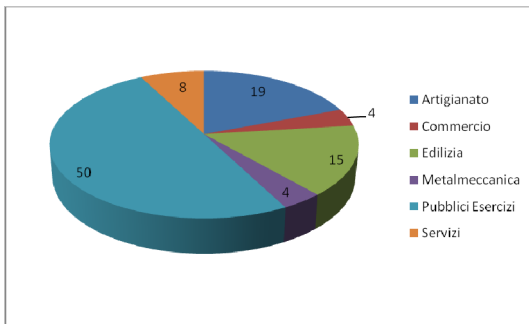


Le sospensioni per "lavoro nero" adottate nei confronti di imprese edili rilevate in cantiere espongono un andamento tendenzialmente invariato nel triennio.

Sospensioni adottate complessivamente nel 2008 espresse in percentuale per settore merceologico

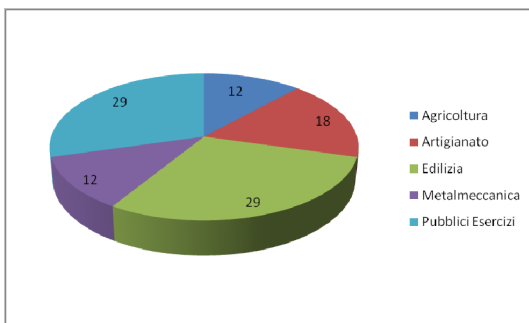


Sospensioni adottate complessivamente nel 2009 espresse in percentuale per settore merceologico



La concentrazione differenziata dei provvedimenti nei vari settori evidenzia nel tempo caratteri di sostanziale stabilità.

Sospensioni adottate complessivamente nel 2010 espresse in percentuale per settore merceologico

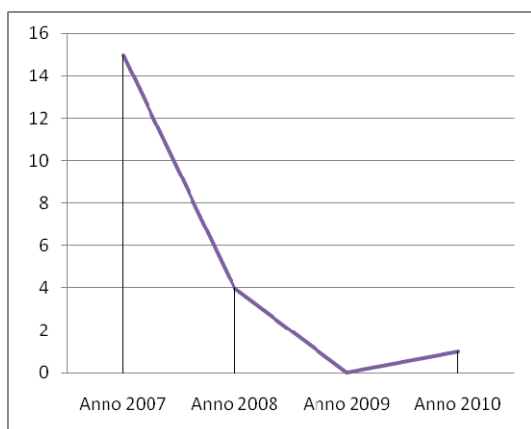


Le sospensioni adottate nel 2010 si riducono ulteriormente nel numero, stabilizzando il grado ricorrente di concentrazione nei settori individuati. Strumento di impatto immediato, utilizzato per impedire l'aggravarsi di situazioni critiche riscontrate nei cantieri, è stato il *sequestro preventivo*. Il provvedimento di sequestro preventivo in cantiere o in parti di esso ai sensi dell'art. 321, terzo comma, c.p.p., viene adottato quando l'ulteriore disponibilità dei luoghi oggetto di verifica potrebbe esporre i lavoratori a rischi gravi ed immediati di varia natura come caduta dall'alto, seppellimento, elettrocuzione. Il quadro di riferimento tiene conto della particolare *gravità dei rischi* rilevati e della *frequenza* di riscontro di detti rischi. A titolo esemplificativo ma non esaustivo, il sequestro preventivo può aver luogo in presenza di una o più delle seguenti condizioni:

- opere provvisorie (ponteggi e castelli di carico) *mancanti in più punti di parapetto*, lasciando non protette le aperture prospicienti il vuoto ed esponendo i lavoratori ad alto rischio di caduta dall'alto;
- opere provvisorie (ponteggi e castelli di carico) *del tutto prive di ancoraggi* ovvero ancorate in maniera inadeguata, con conseguente grave rischio per l'incolumità degli operai in servizio sul posto a seguito di eventuale collasso o ribaltamento della struttura;
- impedita viabilità in cantiere dei lavoratori per la *presenza diffusa* dei terminali dei ferri di armatura scoperti, di materiale vario depositato in modo caotico e casuale e di cavi elettrici sparsi in punti critici transitabili dell'area in argomento, esponendo i lavoratori a grave rischio di infortunio;
- *più punti dei piani fuori terra del fabbricato in costruzione aperti sul vuoto*, privi delle minime protezioni di sicurezza disposte dalla normativa, *ad altezza potenzialmente letale* in caso di caduta dei lavoratori presenti, procurando altissimo rischio di caduta dall'alto dei lavoratori ivi presenti;
- *pareti di scavo di notevole altezza prive di armatura di sostegno o di altra misura di sicurezza equivalente* mentre sono in corso lavorazioni a ridosso delle pareti generando rischio di seppellimento per i lavoratori presenti;
- impianto elettrico di cantiere realizzato e mantenuto in assoluta difformità dalla regola dell'arte e dalla normativa vigente con *numerosi cavi elettrici scoperti* per il danneggiamento dell'isolamento

esponendo i lavoratori a rischio di elettrocuzione, considerata anche la particolare tipologia di ambiente di lavoro esposto agli agenti atmosferici.

Il trend dei sequestri sul territorio provinciale è più che confortante, attesa la brusca diminuzione del numero di provvedimenti adottati registrata dal 2007 al 2010.



Considerato il quadro di riferimento delle condizioni da rilevare in cantiere per l'adozione del provvedimento di sequestro, è evidente che, venendo meno i presupposti per l'adozione di tali provvedimenti, la situazione generale della sicurezza nei cantieri risulta in netto miglioramento. Il trend positivo del numero dei sequestri, quindi, induce a pensare a una regressione delle forme di illegalità anche grazie a un' incisiva ed efficace attività di verifica, strutturata in modo da risultare completa e capillare. In un quadro di analisi più articolato l'ipotesi di un complessivo miglioramento della sicurezza nei cantieri è supportata, tra l'altro, da altri risultati significativi dell'attività di vigilanza ovvero la sostanziale riduzione della media delle violazioni contestate in cantiere e la diminuzione percentuale dei cantieri irregolari.

Cantieri ispezionati nel 2008

Cantieri ispezionati [n]	Cantieri irregolari [n]	Imprese ispezionate [n]	Imprese irregolari [n]	Provvedimenti penali [n]	Sequestri [n]
123	120	253	203	706	4

% Cantieri irregolari/ Cantieri ispezionati	% Imprese irregolari/ imprese ispezionate	Media violazioni/ cantieri ispezionati
97,6%	80,2%	5,7

Cantieri ispezionati nel 2009

Cantieri ispezionati [n]	Cantieri irregolari [n]	Imprese ispezionate [n]	Imprese irregolari [n]	Provvedimenti penali [n]	Sequestri [n]
218	193	526	336	606	0

% Cantieri irregolari/ Cantieri ispezionati	% Imprese irregolari/ imprese ispezionate	Media violazioni/ cantieri ispezionati
88,5%	63,9%	2,8

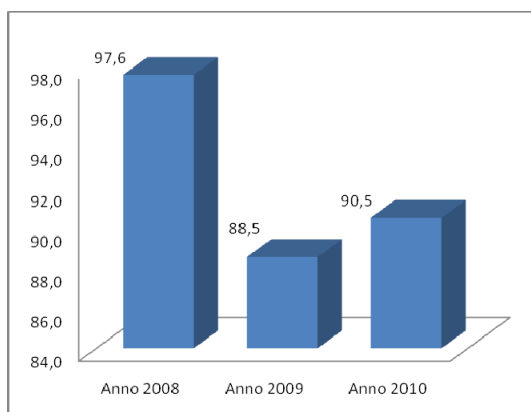
Cantieri ispezionati nel 2010

Cantieri ispezionati [n]	Cantieri irregolari [n]	Imprese ispezionate [n]	Imprese irregolari [n]	Provvedimenti penali [n]	Sequestri [n]
231	209	462	396	764	1

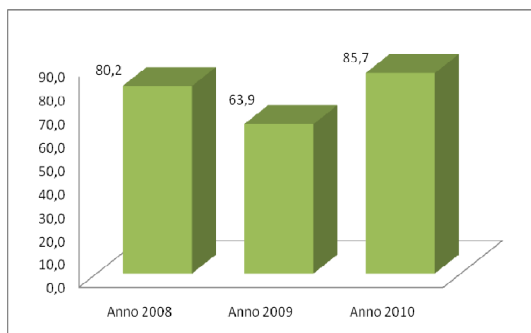
% Cantieri irregolari/ Cantieri ispezionati	% Imprese irregolari/ imprese ispezionate	Media violazioni/ cantieri ispezionati
90,5%	85,7%	3,3

Nel triennio complessivamente si registra:

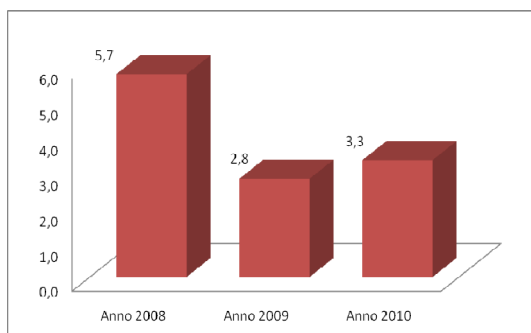
- la consistente *diminuzione* della percentuale *dei cantieri irregolari rispetto ai cantieri ispezionati* (dal 98% del 2008 al 90% del 2010);



- l'*aumento* della percentuale *delle imprese irregolari rispetto alle imprese ispezionate* (dall'80% del 2008 all'86% del 2010);

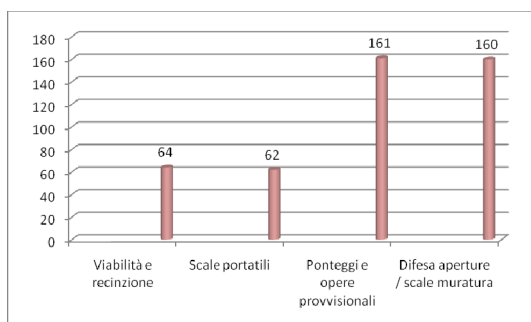


- la *diminuzione della media delle violazioni contestate per cantiere* (da 5,7 del 2008 a 3,3 del 2010).

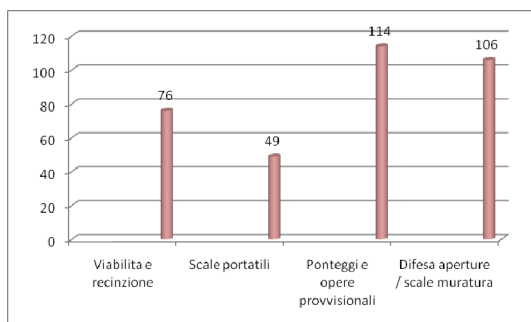


A parità di cantieri ispezionati in edilizia, il numero dei cantieri irregolari diminuisce e anche le irregolarità riscontrate decrescono nel numero, come evidenzia l'andamento della media delle violazioni contestate per cantiere, e nella gravità, tanto da rendere non necessari i sequestri. Aumenta, viceversa, il numero di aziende irregolari a parità di aziende ispezionate. A una regressione nella gravità delle violazioni non corrisponde una regressione numerica delle violazioni di eguale entità. Come emerge dal raffronto dei dati dei singoli anni del triennio, la situazione, pur se in visibile miglioramento nel 2010, non consente di abbassare la soglia di attenzione degli organismi di vigilanza in quanto le violazioni che espongono i lavoratori a rischio grave sono ancora di entità numerica preoccupante.

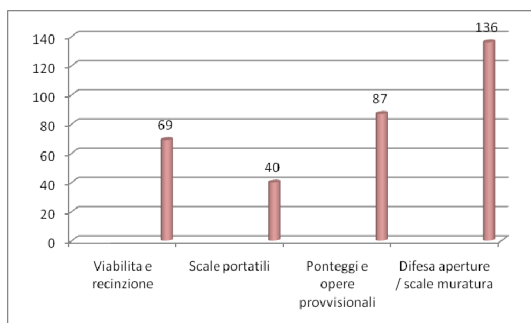
Principali violazioni raggruppate per tipologia contestate nell'anno 2008



Principali violazioni raggruppate per tipologia contestate nell'anno 2009



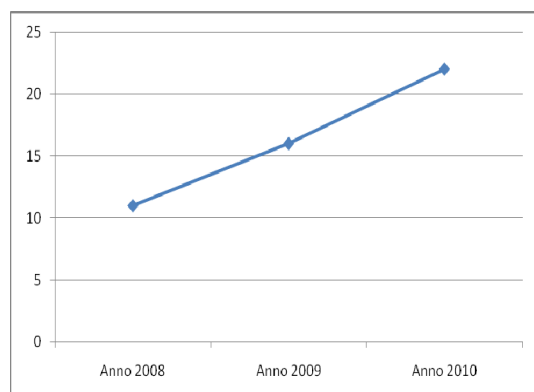
Principali violazioni raggruppate per tipologia contestate nell'anno 2010



L'analisi dei dati dell'attività evidenzia, inoltre, una percentuale ancora troppo alta di cantieri irregolari sul territorio, rendendo necessario proseguire con una sempre più mirata azione di vigilanza.

Il ruolo dell'impresa affidataria nei cantieri mobili e temporanei

Di non trascurabile influenza sul miglioramento delle condizioni generali di sicurezza dei cantieri è la definizione, all'art. 97 del d.lgs. n. 81/2008, del ruolo dell'impresa affidataria. L'impresa affidataria è chiamata a svolgere nei cantieri un compito di primo coordinamento e controllo delle proprie imprese sub-appaltatrici. La precedente normativa (d.lgs. n. 494/1996) non riportava alcun riferimento al ruolo dell'impresa affidataria e, di conseguenza, non riconduceva alla stessa alcuna responsabilità nella gestione della sicurezza del cantiere. Il cosiddetto *general contractor*, pur avendo un contratto di realizzazione "chiavi in mano" dell'intera opera, sfuggiva alle delicate responsabilità di controllo e di verifica dell'osservanza delle norme in materia di salute e sicurezza evidenziando un vuoto normativo che si traduceva in una vacanza nei "controlli a cascata" normalmente previsti per la gestione della sicurezza. Oggi sono attribuite all'impresa affidataria precise funzioni di selezione e gestione nei confronti delle imprese sub-appaltatrici, attraverso il controllo dei requisiti tecnico-professionali delle stesse, l'esame della congruenza del piano operativo di sicurezza con il proprio piano e la verifica continua delle condizioni di sicurezza del cantiere in cui le stesse operano. Ciò comporta anche per le indagini meramente tecniche di vigilanza l'attenta ricostruzione delle talvolta complesse filiere dei sub-appalti al fine di risalire all'individuazione dell'impresa o, come spesso accade, delle imprese affidatarie del cantiere e consentire, in presenza di violazioni sulla sicurezza, la contestazione del mancato controllo delle imprese esecutrici e delle condizioni generali di sicurezza del cantiere. I risultati dell'attività di vigilanza nei cantieri in questa direzione si sono concretizzati in un crescendo di contestazioni nei confronti delle imprese affidatarie conseguente anche al più frequente e discutibile frazionamento degli appalti con contratti stipulati con micro-imprese o lavoratori pseudo-autonomi.



Coordinamento e cooperazione con enti e organismi di vigilanza

Il coordinamento degli organismi di vigilanza, introdotto nel corpo normativo del decreto dall'art. 5, si è concretizzato attraverso l'organizzazione di un preciso sistema istituzionale con compiti, obiettivi e strumenti operativi ben definiti. A livello centrale operano il *Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, con il compito di «stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro; individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori; definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, tenendo conto delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento e dai programmi di azione individuati in sede comunitaria; programmare il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; garantire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l'uniformità dell'applicazione della normativa vigente; individuare le priorità della ricerca in tema

di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori», e la *Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro*, che ha funzioni più operative di monitoraggio sull'applicazione della nuova normativa anche attraverso la definizione delle attività di promozione e prevenzione da attuare sul territorio, di sviluppo dei nuovi aspetti della normativa quali, sinteticamente, l'elaborazione di procedure standardizzate per la redazione del documento di valutazione dei rischi e delle indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato e la validazione delle buone prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Le funzioni di particolare rilievo riconosciute alla Commissione sono certamente quelle di individuazione dei criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi e di indicazione dei modelli di organizzazione e gestione aziendale che non poca influenza avranno sull'attuale assetto delle imprese. A livello periferico proficue implementazioni nella pianificazione strategica delle verifiche sono state introdotte anche grazie alla rinnovata funzione di coordinamento e di cooperazione con gli altri enti e organismi di vigilanza. L'impegno di cooperare nell'«accrescere le sinergie tra gli enti istituzionali preposti alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro e il coordinamento degli organismi ispettivi in stretta collaborazione con le Forze dell'Ordine» ha portato la Dpl di Bergamo a concorrere all'avvio di iniziative di collaborazione che con il tempo si sono perfezionate e standardizzate. In un'ottica volta a sviluppare una comune e condivisa politica di tutela dei lavoratori, la Dpl ha attuato, già da alcuni anni, iniziative di vigilanza nei cantieri congiuntamente all'Arma dei Carabinieri e all'Asl. La sinergia, fondamentale anche per la necessaria integrazione delle competenze, si è concretata attraverso l'elaborazione di meccanismi operativi ormai strutturati e implementati sistematicamente in conseguenza dei risultati conseguiti.

Il sistema di qualificazione delle imprese

Nell'ottica della standardizzazione di alti livelli qualitativi di prevenzione e tutela della salute e sicurezza sul lavoro efficace a livello nazionale risulterà il sistema di qualificazione delle imprese. Il punto nodale del sistema è individuare i criteri per attestare la competenza e la professionalità delle imprese attraverso la verifica dell'applicazione di procedure organizzative, gestionali ed operative finalizzate a tutelare i lavoratori dagli infortuni e dalle malattie professionali. L'obiettivo finale sul lungo termine è quello di estendere il sistema di qualificazione dal settore sperimentale dell'edilizia a tutti i settori di attività e di consentire una progressiva selezione delle imprese sul mercato grazie ad una più accurata verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle stesse. Sulla scorta del decreto di imminente emanazione per le «imprese operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati» è ipotizzabile che il sistema di qualificazione delle imprese prevederà una serie di misure consistenti in procedure codificate riguardanti un efficace iter di formazione, informazione e addestramento dei lavoratori, con verifica finale dell'apprendimento, rispetto alle attività cui sono adibiti, all'uso di specifici dispositivi di protezione forniti per l'espletamento del lavoro in sicurezza e alle procedure per la gestione dell'emergenza. L'elaborazione e l'osservanza delle predette procedure coinciderà inevitabilmente con la scelta di adozione di precisi modelli di gestione che potrebbero conferire «presunzione di conformità alla normativa» per gli organismi di vigilanza, di percorsi formativi con attestazione di enti terzi, di contratti e appalti «certificati» in modo da introdurre una «certificazione di qualità per la tutela della sicurezza». L'effetto positivo di ricaduta sulle imprese, oltre evidentemente a quello di una probabile riduzione degli infortuni sul lavoro e quindi di una salvaguardia delle proprie risorse umane, consisterebbe in una più valida selezione sul mercato e, conseguentemente, in una competitività più sana e leale. Di certo, l'introduzione di un simile sistema di selezione delle imprese non potrà non comportare un'ulteriore e significativa modificazione dell'attività ispettiva soprattutto e ancora una volta nelle modalità di valutazione e della scelta degli obiettivi sensibili. In ogni caso il sistema permetterà di verificare con il tempo se le dinamiche oggi conosciute sulla scorta dei risultati dell'attività ispettiva sia a

livello periferico che a livello nazionale potranno essere confermate. Da tempo si rileva, infatti, l'effettivo investimento "in sicurezza" da parte delle macro-imprese che si traduce, tra l'altro, in controlli più attenti, efficaci e sistematici esercitati dai soggetti deputati alla gestione della sicurezza grazie anche ad una corretta applicazione e diffusione di procedure operative attinenti vari aspetti: formazione e addestramento dei lavoratori, puntuale manutenzione periodica di macchine, impianti e attrezzature di lavoro, modalità di controllo e di verifica delle condizioni di sicurezza delle attività dei lavoratori e, in generale, dei luoghi di lavoro. È opinione accreditata che il numero maggiore di violazioni è rilevato a carico di piccole imprese che operano nelle micro-realtà cantieristiche dove, di norma, i costi affrontati per la gestione della sicurezza sono più ridotti e le filiere di sub-appalti più complesse e discutibili. Il sistema di qualificazione delle imprese sarà dunque uno strumento utilissimo per tutte quelle imprese che da lungo tempo sono impegnate nel garantire la completa tutela del lavoratore avendo compreso che il reale investimento nella sicurezza dei lavoratori denota professionalità, qualità e durabilità dell'impresa stessa.

Mariarosaria Simonelli

Direttore della Direzione provinciale del lavoro di Bergamo