



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle
malattie professionali, con particolare riguardo
al sistema della tutela della salute e della
sicurezza nei luoghi di lavoro**

Audizione

Roma, 17 febbraio 2015

1. Premessa

Rete Imprese Italia rappresenta le imprese dell'artigianato, del commercio e del terziario, imprese che costituiscono l'ossatura economica di questo paese occupando oltre due terzi della forza lavoro del settore privato.

Dall'emanazione del DLGS 626 del 1994 in poi, le PMI italiane hanno impiegato notevoli risorse ed è stato necessario un rilevante impegno degli imprenditori che, pur in presenza di una legislazione europea costruita per le grandi imprese e difficilmente applicabile alle piccole e micro imprese, hanno contribuito ad abbattere il fenomeno infortunistico in maniera continua e consistente, introducendo sistemi di gestione e un miglioramento continuo del processo produttivo.

La strategia dell'Unione Europea, volta a stimolare la crescita del prossimo decennio – Europa 2020 – sottolinea che è importante migliorare il clima imprenditoriale anche tramite una “*regolamentazione intelligente*”, per rafforzare la competitività delle imprese europee su scala mondiale.

La stessa Commissione Europea ha invitato gli Stati membri ad impegnarsi in azioni concrete di esenzione o di riduzione al minimo degli oneri amministrativi che gravano sulle PMI e, in particolare, sulle microimprese, anche in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Una legislazione intelligente quindi, che non abbia l'obiettivo di ridurre i livelli di tutela, ma quello di promuovere le azioni concrete a salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori, riducendo al minimo il formalismo e l'adempimento amministrativo.

L'impegno dei nostri imprenditori in materia di prevenzione è dimostrato dai dati che indicano un bilancio in continua diminuzione, sia rispetto al numero degli infortuni in generale, che rispetto al numero degli infortuni mortali.

Secondo i dati INAIL più recenti, gli infortuni sul lavoro sono stati poco meno di 460mila nel 2013 con una riduzione del 21% rispetto al 2009. Ancora più significativa risulta la diminuzione degli infortuni mortali, che nell'ultimo quinquennio è pari al 32%.¹

E' utile sottolineare, inoltre, che questo andamento è ancora più evidente per le PMI dei settori che noi rappresentiamo.

Né è dimostrazione, per fare un esempio, il settore del terziario il quale, come dimostrano i dati Inail, ha avuto nel 2013 una considerevole riduzione degli infortuni rispetto all'anno precedente. Infatti nel 2013, secondo l'Istituto, risultano 130 infortuni mortali in occasione di lavoro rispetto a 168 vittime del 2012 (- 23%), mentre gli infortuni in occasione di lavoro del 2013 sono stati 113.920 rispetto a 124.449 dell'anno precedente (-8,5%).

Una costante diminuzione del fenomeno, che non rappresenta per le nostre imprese un punto d'arrivo, ma solo uno stimolo per proseguire nell'impegno intrapreso e per continuare a migliorare in termini di ambienti di lavoro sicuri, consapevoli che un sistema produttivo che ha un elevato livello di attenzione nei confronti della sicurezza è un sistema “sano”, non solo per il rispetto di valori non negoziabili quali la salute e la sicurezza di chi lavora, ma per migliorare l'efficienza delle imprese e la loro competitività.

In questa occasione ci sembra importante sottolineare un dato che riguarda gli ambienti di lavoro, quindi il posto ove l'imprenditore ha una maggiore possibilità di intervento e di controllo sulla riduzione rischi: dei 660 infortuni mortali accertati sul lavoro nel 2013,

¹ Relazione annuale INAIL anno 2013

solo il 43% sono accaduti in ambiente di lavoro ordinario, mentre il 57% degli infortuni mortali sono avvenuti in occasione di circolazione stradale (in occasione di lavoro e in itinere).²

Sottolineiamo questi ultimi significativi dati alla Commissione in quanto il numero degli infortuni in occasione di circolazione stradale è quello che, nel tempo, invece di seguire l'andamento generale di diminuzione degli infortuni, è in continuo aumento; le riduzioni – purtroppo – non ci sono state, le motivazioni sono poco indagate e le attività di prevenzione degli infortuni nulle, fatta eccezione per quelle relative alle norme comportamentali.

2. Riduzione del fenomeno infortunistico e strumenti premiali

La grande riduzione del fenomeno infortunistico avvenuta in Italia negli ultimi anni, dimostra senz'altro la ferma volontà degli imprenditori di contrastare questa grave problematica.

Appare evidente che non possiamo affermare di aver raggiunto il traguardo, in quanto l'obiettivo degli imprenditori è quello di migliorare continuamente le proprie performance in tutti i campi; in particolare, in materia di salute e sicurezza degli ambienti di lavoro, il miglioramento continuo delle attività di prevenzione costituisce un elemento determinante.

Riteniamo però che gli imprenditori vadano sostenuti in questo sforzo, con politiche e programmi adeguati, modulando e finanziando linee di intervento a favore delle imprese che investono nel miglioramento della propria attività di prevenzione.

In questo senso va riconosciuto all'INAIL l'impegno profuso per dare attuazione all'art. 11 del D.Lgs. 81/2008, che prevede il finanziamento da parte dell'Istituto di una serie di attività formative e di progetti di investimento in materia di salute e sicurezza effettuati dalle piccole, medie e micro imprese.

Utile è stata, negli anni - restando completamente disatteso il disposto del D. Lgs. n. 38/2000 laddove dispone la revisione delle tariffe INAIL con cadenza almeno triennale, mentre le vigenti tariffe dei premi individuano nel triennio 1995/1997 il periodo di osservazione dell'andamento infortunistico per la determinazione dei nuovi tassi - la riduzione del tasso medio di tariffa INAIL prevista dall'art. 24 del DM. 12.12.2000 e smi, per tutte quelle imprese che effettuano interventi riconosciuti di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro.

L'INAIL, tuttavia ha recentemente annunciato un taglio di tale incentivo che ha comportato complessivamente una riduzione dei premi per oltre 300 milioni di euro. Consideriamo tale scelta negativa, almeno fino a quando non verrà completamente riformato il sistema della determinazione delle Tariffe nel senso di correlarle all'andamento delle singole gestioni assicurative di cui al D. Lgs. 38/2000 - in quanto il diritto alla riduzione deve essere dimostrato dalle imprese tutti gli anni con nuovi interventi di miglioramento. L'OT 24 andrebbe considerato un investimento per l'Istituto e non un onere, visto che è finalizzato a ridurre i costi connessi con gli infortuni. Oltretutto qualora la diminuzione dell'incentivo trovasse applicazione a partire dalle domande da presentare entro il 28.2.2015, vanificherebbe gli interventi già programmati e/o realizzati dalle aziende sulla base dei precedenti criteri.

² (occasione di lavoro: autotrasporto merci e persone, commessi viaggiatori, etc – in itinere: percorso casa-lavoro-casa)

Tuttavia, il tema reale e più importante, è quello di ridurre in maniera consistente il costo del lavoro derivante dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali ripristinando condizioni di equilibrio tra premi ed oneri per singola gestione.

Infatti, le gestioni separate Artigianato e Terziario da sempre registrano avanzi di esercizio, costantemente vicini al miliardo di euro ciascuna, contribuendo in maniera determinante all'avanzo di esercizio dell'Istituto. Anche nel 2013, secondo l'ultimo bilancio consuntivo INAIL, hanno generato un avanzo di oltre 700 milioni per ciascuna di esse, confermando il positivo andamento finanziario delle citate sotto gestioni, pur in presenza della grave crisi economica.

Questi dati dimostrano come i premi richiesti alle imprese dei due settori siano strutturalmente sovradimensionati rispetto ai fabbisogni e sarebbe possibile, pertanto, una significativa riduzione dei premi.

Il decreto legislativo 38/2000, come già evidenziato, ha suddiviso la Gestione Industria INAIL nelle 4 sotto gestioni Industria, Artigianato, Terziario ed Altre attività, ed ha previsto la revisione delle tariffe dei premi INAIL ogni triennio, in modo da consentire la riduzione dei premi per le aziende delle gestioni attive. Tuttavia tale previsione è rimasta lettera morta.

La legge di stabilità 2014 ha disposto la riduzione dei premi per l'importo complessivo di un miliardo per il 2014, di 1,1 miliardi per il 2015 e di 1,2 miliardi a decorrere dal 2016, ma, in attesa della riforma della tariffa dei premi, si è operato mediante un taglio lineare. Tale scelta ha prodotto un risultato divergente rispetto allo spirito della norma, che prevede di operare tenuto conto dell'andamento economico, finanziario e attuariale registrato per singola gestione assicurativa, nel rispetto delle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 38/2000, il quale, come sopra evidenziato, ha costituito le quattro gestioni separate. Il risultato sul 2014 è il seguente:

RIDUZIONE PREMI 2014: effetti del taglio lineare sulle 4 sotto gestioni

Sotto gestione	Importo destinato alla riduzione dei premi
Industria	391 milioni
Artigianato	218 milioni
Terziario	173 milioni
Altre attività	53 milioni
Totale	835 milioni *

Fonte: INAIL - *I 165 milioni rimanenti rispetto al miliardo verranno utilizzati in fase di regolazione a febbraio 2015

Tale risultato, non rispecchia quindi il dettato della Legge di stabilità, che nella riduzione da operare impone invece di tenere conto dell'andamento di ciascuna delle gestioni assicurative introdotte dal D.Lgs. 38/2000. Ciò nello spirito di premiare le gestioni separate che hanno consentito, nel tempo, i predetti positivi risultati di bilancio, secondo un meccanismo di tipo assicurativo.

Di seguito, si riporta la tabella indicante l'andamento delle 4 gestioni dal 2009 in poi, (il rilevante avanzo economico e finanziario delle Gestioni Artigianato e Terziario prosegue ininterrottamente dal 2000

INAIL BILANCI SOTTOGESTIONI - 2009-2013(milioni euro)

	Industria	Artigianato	Terziario	Altre attività
consuntivo 2009	148	862	999	255
consuntivo 2010	- 392	765	936	186
consuntivo 2011	-128	792	912	183
consuntivo 2012	-346	816	955	171
consuntivo 2013	-214	722	765	139

3. Legislazione e fenomeno infortunistico

Secondo recenti studi dell’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, una efficace legislazione prevenzionale può avere un considerevole impatto positivo nella riduzione del fenomeno infortunistico, reso evidente da percentuali più basse in termini di frequenza e gravità degli infortuni sul lavoro e da un migliore rapporto costi-benefici.

Su questo fronte, nonostante i processi di rivisitazione delle regole della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro abbiano realizzato, negli ultimi anni, significativi progressi ed elementi di miglioramento, l’attuale impianto normativo non tiene ancora in debito conto la specificità e le peculiarità delle imprese dei diversi comparti che sono caratterizzate da una minore incidenza del rischio infortunistico.

Ad oggi il Testo Unico non prevede alcuna “modularità” delle disposizioni applicabili alle aziende rispetto al rischio reale delle attività di riferimento, imponendo in modo indistinto a tutti i datori di lavoro l’adozione - tendenzialmente assistita da sanzione penale - delle stesse misure di tutela, progettate avuto riguardo al modello di una grande impresa manifatturiera, strutturata e organizzata in modo tradizionalmente gerarchico.

Al riguardo, va poi sottolineato che l’Unione europea ha allo studio una serie di iniziative dirette ad evidenziare l’opportunità di procedere ad una semplificazione degli adempimenti connessi alla disciplina della salute e sicurezza sul lavoro, avendo a riferimento unicamente gli adempimenti burocratici e documentali, tali da non incidere sui livelli di tutela in discussione e limitando l’utilizzo di risorse aziendali dirette alla realizzazione di adempimenti meramente formali, quali ad esempio le notifiche e le comunicazioni.

Analoghe sollecitazioni sono contenute nella Relazione finale della Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno degli infortuni approvata nel gennaio 2013, nella quale si sottolineava la necessità di realizzare modifiche del quadro legislativo, tali da rendere le regole della salute e sicurezza più attinenti alle peculiarità dei settori e alle dinamiche differenti delle attività lavorative di riferimento.

Ricordiamo in proposito che già il “decreto del Fare” aveva introdotto, nella sua originaria formulazione, una norma che prevedeva una semplificazione del processo di valutazione dei rischi per quelle imprese rientranti nei settori di attività a basso rischio infortunistico, proprio in ragione della constatata limitata pericolosità delle attività svolte.

In coerenza con la logica così prospettata, riteniamo che il settore “a basso rischio” dovrà essere individuato prescindendo dal solo dato infortunistico o ancora di più dall’utilizzo – ormai chiaramente riconosciuto come poco attendibile – dei codici merceologici ATECO e

avendo invece riguardo alla presenza o assenza in determinate lavorazioni di rischi per i lavoratori che l'esperienza consolidata considera significativi.

Le imprese del terziario, ad esempio, si trovano a non svolgere praticamente mai attività che espongono i propri lavoratori a rischi significativi in materia di salute e sicurezza. Al riguardo, ben poche sono le imprese del settore che effettuano lavori in ambienti confinati o sospetti d'inquinamento, che rientrano nel campo di applicazione della normativa sugli incidenti rilevanti, che usano radiazioni ionizzanti, agenti cancerogeni o attrezzature complesse.

Di tale circostanza occorre tenere conto in relazione alla identificazione dei settori ed attività a rischio "basso" con riferimento agli infortuni e malattie professionali.

Tuttavia, non può ritenersi sufficiente la sola semplificazione del modello di valutazione dei rischi, ma occorrono misure di snellimento più incisive, che vadano effettivamente ad alleggerire gli oneri procedurali e burocratici, lasciando ovviamente intatti i livelli generali di sicurezza per i lavoratori.

3.1 Le proposte: semplificazione, formazione, vigilanza

Tenere conto della realtà delle imprese italiane significa valutare le soluzioni più semplici e più efficienti che permettano di garantire una prevenzione efficace della salute e sicurezza dei lavoratori in tutti i luoghi di lavoro, indipendentemente dalla dimensione delle imprese.

In particolare, per il miglioramento della prevenzione, è necessario sburocratizzare la materia, definendo una serie di modalità semplificate per una applicazione reale e non meramente documentale degli obblighi prevenzionali; strumenti di semplificazione documentale (es. DVR, DUVRI, POS, PSC), condivisi con le organizzazioni datoriali che rappresentano e conoscono la realtà imprenditoriale, per evitare ulteriori "sovrastrutture burocratiche" e conseguire il vero obiettivo del miglioramento della sicurezza sul lavoro.

Un esempio eclatante di perversione burocratica e formale è costituito dall'ipotesi inserita all'art. 27 del D.Lgs. 81/2008 di una "patente a punti" per il settore edile che, quantomeno nelle versioni finora proposte, potrebbe comportare un inutile fardello amministrativo con elevati costi per le imprese senza che si possa prevedere alcun miglioramento per la sicurezza dei lavoratori e degli imprenditori delle micro e piccole imprese.

Una linea in tal senso è stata tracciata da una disposizione contenuta nella recente legge del 10 dicembre scorso n.183 (Jobs act), che delega il Governo ad adottare tramite uno o più decreti, disposizioni di semplificazione anche in materia di sicurezza e igiene del lavoro, al fine di conseguire "obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure".

Auspichiamo che la delega relativa alla salute e sicurezza contenuta nel "Jobs act" venga esercitata prevedendo:

- l'introduzione del principio per il quale il recepimento delle direttive comunitarie di riferimento in materia di salute e sicurezza debba avvenire senza aggravii per le imprese, non necessari per garantire i relativi livelli di tutela;
- l'eliminazione di comunicazioni e notifiche inutili, in quanto i relativi dati siano già in possesso delle pubbliche amministrazioni o, laddove siano necessarie, prevedere che avvengano in via informatica;
- la sostituzione di nulla osta e autorizzazioni con l'autodichiarazione del soggetto obbligato;

- la semplificazione degli adempimenti documentali (cd. DUVRI) per la gestione di appalti, servizi e forniture;
- l'elaborazione di procedure di sicurezza (per la valutazione dei rischi, la formazione, l'informazione e la sorveglianza sanitaria) adatte alle particolari modalità di svolgimento di lavori saltuari e con tempistiche limitate, sostenibili dalle imprese e, al contempo, ugualmente in grado di tutelare i lavoratori.

Ci auguriamo che la revisione delle disposizioni normative serva a fare chiarezza nei confronti delle imprese, perché semplificazione significa anche fornire a queste ultime normative chiare, ben definite, che rispondono all'esigenza di avere quella "certezza del diritto" per ottemperare agli adempimenti, consentendo l'applicazione di misure di sicurezza fondate sull'effettività sostanziale e non lo svolgimento di compiti meramente burocratici e caratterizzati da eccessivi e superflui formalismi.

Per quanto riguarda il tema della formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nel nuovo contesto legislativo questa assume una maggiore importanza; si prevede la necessità di formazione per figure aziendali prima non sottoposte ad obblighi formativi (dirigenti, preposti) e si introducono due importanti concetti: l'addestramento e l'aggiornamento.

Siamo convinti del valore della formazione come strumento strategico per prevenire gli infortuni e le malattie professionali e, proprio per questo, valutiamo quanto sarebbe utile che la regolamentazione in materia fosse guidata da una strategia efficace, con obiettivi e criteri univoci e chiari.

La formazione obbligatoria è invece oggi regolata da svariati e non coordinati Accordi Stato-Regioni che prevedono, in alcuni casi, ripetizioni di contenuti, criteri diversi per quanto riguarda organizzazione, docenti, percorsi; il tutto rende la loro applicazione estremamente difficoltosa, pure a fronte di un costante e costoso impegno dei Datori di lavoro.

Ad esempio sarebbe logico che le aziende non siano tenute, come oggi, allo svolgimento di un numero di ore sproporzionato rispetto al rischio reale dell'impresa, in quanto gli Accordi Stato Regioni vigenti in materia commisurano le ore di formazione obbligatoria al codice ATECO dell'impresa, generando la paradossale situazione per la quale un'azienda che non abbia attività significativamente pericolose può essere, in quanto in possesso di un codice merceologico di un certo tipo, tenuta al numero di ore di formazione massimo previsto dalla Legge.

Per superare questo impasse è avvertita l'esigenza di pervenire ad una formazione efficace, riferita al reale rischio presente negli ambienti di lavoro e tenendo conto delle necessarie semplificazioni laddove la prestazione del lavoratore presupponga una permanenza di breve durata nei luoghi di lavoro.

Infine, in merito all'attività di vigilanza in materia, non possiamo che ribadire la necessità di un'attività di vigilanza coordinata, univoca e competente; in grado, ove opportuno, di fornire orientamenti certi e sostegno all'impresa.

Purtroppo attualmente l'attività di vigilanza è frammentata fra numerosi Enti che agiscono a diversi livelli istituzionali con logiche e interpretazioni fra loro spesso diversificate e comportamenti sovente non uniformi, anche tra territori limitrofi e con una programmazione non coordinata che molto spesso porta a visitare le stesse aziende, creando non poca perplessità e incertezze. In materia di vigilanza SSL attualmente eseguono verifiche le Regioni, e per esse i servizi ASL, il Ministero del lavoro,

l'Amministrazione della giustizia attraverso i carabinieri e la polizia, le Autorità Marittime, Aeroportuali, Ferroviarie, etc...

Occorrerebbe favorire una riorganizzazione delle attività di controllo in tema di salute e sicurezza sul lavoro come ad esempio:

- rendere le ispezioni più selettive in base al criterio del rischio;
- valorizzare le imprese che rispettano le norme con una maggiore collaborazione;
- promuovere il coordinamento tra i vari uffici dell'organismo di controllo e gli altri organismi deputati alle verifiche al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni in sede di ispezione (frequente il caso che una medesima impresa, per la stessa tipologia di rischio, riceva il controllo da parte della Asl, dei VVFF, dell'Ispettorato del lavoro);
- assicurare un'efficiente spiegazione e comprensione delle regole.

Andrebbe inoltre perseguita la creazione - nell'ambito di una regolamentazione comunque inderogabile, attesa la sua connessione con beni inalienabili fondamentali come la salute e la sicurezza delle persone - di misure premiali a favore delle imprese che volontariamente decidano di utilizzare, per adempiere ai propri obblighi in materia, strumenti moderni e di provata efficacia, attestandosi ad un livello di efficienza nella gestione della salute e sicurezza che costituisce un vantaggio, anche sociale.

Ad esempio, la scelta di utilizzare - nella fondamentale attività di valutazione di tutti i rischi d'impresa - strumenti (quali "buone prassi" o "schede di rischio" pertinenti al settore di attività) validati da soggetti pubblici, potrebbe essere accompagnata da vantaggi normativi (come la segnalazione di tale scelta agli organi di vigilanza ai fini della programmazione delle relative attività) o economici (sgravi su premi Inail, vantaggi nella erogazione di finanziamenti e contributi pubblici).

Uno strumento non ancora previsto, ma sicuramente utile al miglioramento della prevenzione degli infortuni gravi e mortali in occasione di lavoro su strada, potrebbe essere l'istituzione di un apposito Osservatorio con i Ministeri competenti, la Polizia della strada, l'Inail e le organizzazioni datoriali, per definire metodi di analisi e monitoraggio degli incidenti al fine di programmare ed indirizzare le necessarie azioni di prevenzione.

3.2 Il quadro legislativo in termini di attuazione: Sistema istituzionale, vigilanza, informazione, pariteticità

La legislazione in materia di salute e sicurezza ha subito, negli ultimi anni, una riscrittura che ha provveduto a modificare in maniera sostanziale il sistema istituzionale, gli strumenti di conoscenza del fenomeno, la formazione, la partecipazione delle Parti sociali.

In particolare è stato innovato il Sistema Istituzionale che prevede, fra l'altro, un *"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"*.

Un Comitato interministeriale che avrebbe dovuto stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia, individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori, programmare il coordinamento e l'indirizzo dell'attività di vigilanza e individuare le priorità della ricerca in tema di prevenzione.

Ad oggi – purtroppo - non si possono apprezzare i contenuti delle sue azioni né si è configurato un reale e costruttivo coinvolgimento delle parti sociali, anche se espressamente previsto.

Non possiamo inoltre esimerci dall'evidenziare che nemmeno la prevista articolazione regionale del Comitato ha dato risultati apprezzabili di coordinamento e di uniformità dell'azione di vigilanza e di coinvolgimento delle parti sociali.

Riteniamo invece necessario intensificare le occasioni di confronto con le parti sociali, in considerazione dei delicati e strategici compiti che il Comitato è chiamato a svolgere.

E' stato inoltre istituito un Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro – SINP, strumento che avrebbe dovuto prevedere l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi per programmare e pianificare e valutare l'attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per indirizzare l'attività di vigilanza.

Dopo circa sette anni dall'emanazione del D.Lgs. 81/2008, neanche questo rilevante strumento per la prevenzione negli ambienti di lavoro ha visto la meritata attuazione, né le Parti sociali delle quali si prevede il coinvolgimento attivo hanno avuto notizia alcuna del suo funzionamento.

Proprio perché l'informazione riveste un ruolo fondamentale nel contrastare il fenomeno e per diffondere comportamenti corretti, riteniamo urgente, quindi, la concreta realizzazione del SINP, integrando tutte le informazioni disponibili in un'unica banca dati, che consenta di leggere ed interpretare il fenomeno infortunistico, per rendere ancora più efficaci e mirati gli interventi e quindi in definitiva per ridurre il fenomeno stesso.

Allo stesso tempo, sarebbe assai utile la diffusione di una banca dati basata sulle buone prassi, capace di favorire la più ampia replicabilità di comportamenti virtuosi in termini di prevenzione.