

Il sistema istituzionale

dott. Lorenzo Fantini

Dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Ringrazio, sia a nome del Ministero del lavoro che personalmente, per l'opportunità che mi è stata data con questo invito. Anche per la mia curiosità intellettuale, ascoltare anche in questi primi minuti tanti spunti è una gran cosa perché credo che l'amministrazione, lo dico spesso ma questo vale soprattutto per l'incontro di oggi, debba avere una doppia strada: da un lato deve avere il compito – morale, io direi – di fornire indicazioni su ciò che sta facendo o anche su ciò che non sta facendo, senza tacere nulla di quanto è a sua conoscenza; dall'altro lato, deve tener conto di quanto emerge da incontri come questo che costituiscono un'importante opportunità anche in termini critici, anche in termini di confronto in senso costruttivo perché si tenga conto di quanto emerge dall'esperienza degli operatori, di quanto emerge dall'esperienza di chi ha un *know how* differente da quello che un operatore della pubblica amministrazione utilizza tutti i giorni. Quindi io ringrazio chi è intervenuto prima di me per gli spunti che sono stati dati.

Potrei parlare a 360 gradi perché io sono purtroppo, lo dico per me, il principale referente del Ministero del lavoro per l'attuazione del testo unico di salute e sicurezza sul lavoro: ho questo compito e me lo assumo con tutto il peso che ha, tenendoci molto a farlo nella maniera migliore, pur con tutti i limiti che ovviamente discendono da ciò.

A me spetta parlare del sistema istituzionale. Chi ha lavorato con noi del Ministero del lavoro – che qui ringrazio pubblicamente, a partire dall'amico prof. Pascucci, dal Prof. Andreani, dall'ing. Marco Masi, e non vorrei dimenticarmi nessuno – sa benissimo che noi siamo partiti già nel 2007, quando abbiamo cominciato a scrivere la l. n. 123 – una strana legge: legge da una parte e legge delega dall'altra –, da un'idea su cui ci siamo trovati tutti d'accordo: costruire in Italia un sistema istituzionale ispirato al modello tripartito tipico delle convenzioni delle organizzazioni internazionali del lavoro.

Non so se qualcuno di voi sia mai stato a Ginevra nella sede dell'OIL, in quello strano palazzo dove ti aspetti che esca fuori lo Sean Connery del James Bond anni '60. Ebbene, l'idea di base delle organizzazioni internazionali del lavoro è un'idea che secondo me è vincente e che è espressa dalle convenzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle quali noi ci siamo davvero ispirati, cioè creare in tutti i Paesi un sistema istituzionale in materia di salute e sicurezza che metta insieme nella determinazione delle scelte del Paese l'idea del Governo con l'idea delle parti sociali.

Ora di tutto questo noi abbiamo cercato di fare una traduzione nel testo di legge e a mio avviso è una delle operazioni più significative che ci sono all'interno del testo unico.

Si tratta chiaramente di una via italiana al tripartitismo e non so quanto questa funzionerà; però mi permetto di dire che questo è uno degli elementi forse meno sottolineati anche nei primi commenti, probabilmente lo sarà nel commento contenuto nel Commentario che è stato presentato prima.

Questo sistema istituzionale – sono d'accordissimo con il prof. Smuraglia – parte dal Comitato *ex art. 5*, la cosiddetta cabina di regia per la prevenzione, dalla quale emergono le scelte di prevenzione dello Stato e delle Regioni in una materia in cui le azioni di prevenzione sono azioni dello Stato delle Regioni e delle istituzioni come l'INAIL, l'ISPESL, i Ministeri. Questo Comitato deve essere costituito non solo formalmente, ma deve soprattutto funzionare, e qui purtroppo si scontano ritardi dovuti a vari fattori.

Vorrei invece sottolineare che una parte del sistema istituzionale già funziona: i Comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 7 già esistono, sono stati costituiti, e ne fanno parte anche le parti sociali. Stiamo completando il cosiddetto Sistema informativo nazionale per la prevenzione (art. 8), mentre manca ancora la Commissione interpellati (art. 12). Il sistema del testo unico è quindi un sistema che in sé non è concluso, ma deve essere completato da una serie di provvedimenti assolutamente importanti, anche relativi al sistema istituzionale.

Peraltro, già dal 2008 è stata costituita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6) che ha svolto più di dieci riunioni. La Commissione consultiva è esattamente espressione del tripartitismo perché è composta in maniera paritetica, simmetricamente paritetica si potrebbe dire, dai rappresentanti dello Stato, delle Regioni, delle organizzazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni dei sindacati e ha compiti fondamentali in materia di salute e sicurezza.

Questa Commissione sta funzionando perché qualcuno ha preso l'iniziativa di farla funzionare e permettetemi a questo proposito di prendermi un merito. È una Commissione dove si lavora con molta fatica, perché il metodo tripartito è faticoso in quanto significa passare per ogni singola decisione attraverso opinioni che uno potrebbe anche ritenere sbagliate: tuttavia, per esperienza vi dico che questo metodo alla fine consente di adottare scelte e provvedimenti condivisi e ritengo che questa sia la giusta strada da seguire.

La Commissione consultiva si sta occupando di una serie di materie importantissime: poc'anzi il prof. Smuraglia ha citato giustamente lo stress lavoro correlato. Qui vi posso dare un segnale molto positivo, grazie anche alla collaborazione con i tecnici delle Regioni nell'ambito di uno dei 10 gruppi di lavoro in cui si articola la Commissione consultiva, purtroppo tutti coordinati da un poveraccio (il sottoscritto) costretto a moltiplicarsi. All'interno di questi comitati si lavora su questioni molto serie: qualificazione delle imprese, patente a punti per gli edili, modelli di organizzazione e gestione per la sicurezza, procedure standardizzate per la valutazione dei rischi.

Soffermiamoci per esempio sullo stress lavoro correlato, rispetto al quale abbiamo una scadenza normativamente fissata al 1° agosto 2010.

Grazie al confronto molto aperto, cordiale e assai franco, con i tecnici delle Regioni e con le parti sociali, siamo già ad un punto molto avanzato per le indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress lavoro correlato di cui all'art. 28, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009.

Come sapete, quest'ultimo decreto ha ritenuto opportuno delegare alla Commissione consultiva l'elaborazione di indicazioni metodologiche per la valutazione dello stress lavoro correlato sul presupposto – condiviso anche dalle parti sociali quando hanno formulato l'avviso comune in materia di salute e sicurezza – che sia necessario fornire indicazioni operative alle aziende sulla metodologia da seguire per la valutazione dello stress. Si tratta di una questione molto complessa, ma noi ci siamo comunque prefissi il termine del 16 giugno per l'emanazione delle indicazioni metodologiche.

Do qui qualche anticipazione sul nostro percorso. Mercoledì prossimo ci riuniremo per la redazione del documento assieme ai componenti del comitato. Il documento dovrà essere un documento semplice che indichi gli elementi che devono essere considerati quando si parla di stress lavoro correlato affinché non ci siano equivoci su che cosa debba essere valutato come fattore di stress, perché sia chiara la metodologia che deve essere utilizzata per individuare lo stress nelle organizzazioni di lavoro, perché sia chiaro ciò che fa parte dell'elemento organizzativo, ciò che fa parte del contenuto del lavoro, come viene percepita la situazione di cosiddetta “costrittività organizzativa” (io uso questo termine

anche se Confindustria non sarebbe d'accordo) nell'ambito dei singoli gruppi di lavoro, nell'ambito delle comunità di lavoro.

Considerate che lo stress lavoro correlato è talmente importante che l'Unione Europea ha promosso un accordo tra le parti sociali sul tema che noi abbiamo recepito con un accordo interconfederale; però in Italia abbiamo una peculiarità che gli altri Paesi europei poche volte hanno: abbiamo un tessuto sociale particolare connotato dalla presenza di tante piccole imprese che rende difficile applicare *sic et simpliciter* gli strumenti scientifici per la valutazione dello stress lavoro correlato validati da altri Paesi europei.

Quindi si tratta di trovare una strada italiana, efficace per le imprese italiane, per valutare lo stress lavoro correlato: questa è l'operazione che noi stiamo cercando faticosamente di realizzare nell'ambito di questo comitato.

Il documento in materia sarà, come dicevo, un documento breve. Nella prima stesura, di cui si è fatto carico il Ministero del lavoro, esso consta solo di quattro cartelle: è una scelta precisa per non essere dispersivi, anche se è probabile che poi si aggiungeranno altre cartelle viste le richieste in sede di confronto, ma non è questo il punto. Il punto è che si tratta di un documento in cui si dice con chiarezza che tutte le realtà aziendali devono essere realtà in cui si deve operare la valutazione dello stress lavoro correlato, si individuano degli *step* diversi per quest'attività, si individuano alcune fasi che sono necessarie e alcune fasi che sono eventuali e discendono da una rilevazione da cui emerga la presenza di indicatori di stress che legittimano l'applicazione di metodologie scientifiche complesse come quelle relative ai questionari, *focus group* ecc.

Quindi significa che se dalla prima rilevazione emerge che in una certa azienda non vi sono indicatori di stress rilevante, non è necessario andare ad un secondo livello, mentre invece se c'è un'indicazione in questo senso o anche solo il dubbio che vi siano indicatori di stress lavoro correlato si passa a fasi successive che sono quelle validate scientificamente.

Per farsi un'idea tecnica di quanto sto dicendo, si può consultare la metodologia che è stata pubblicata una settimana fa sul sito dell'ISPESL, che riprende la metodologia inglese e che è ascrivibile ad un *network* guidato dall'ISPESL sul disagio psico-sociale negli ambienti di lavoro. E si possono consultare le Linee guida delle Regioni sulla valutazione dello stress lavoro correlato.

Noi comunque vorremmo fornire, e abbiamo il compito istituzionale di farlo, entro il 16 giugno un'indicazione metodologica che sia la cornice per l'attività di tutte le imprese pubbliche e private, grandi e piccole. La data prevista del 16 giugno consentirà alle aziende di potersi organizzare, rispetto alla scadenza del 1° agosto, per l'elaborazione di un'attività che sia coerente con quella delle indicazioni metodologiche.

I dieci gruppi di lavoro della Commissione consultiva costituiscono il frutto di una scelta organizzativa che permette di evitare i problemi che inevitabilmente sorgerebbero ove si discutesse di ogni questione solo in sede plenaria di una Commissione che è composta di 40 persone.

Lavorare in parallelo su più tavoli differenti nei quali è presente il concetto del tripartitismo può portare a risultati positivi. La contemporanea presenza di rappresentanti dello Stato e delle Regioni consente inoltre di rispettare i principi dell'OIL: lo Stato e le Regioni non sono entità diverse, sono la stessa cosa, appartengono al pubblico nel concetto di sistema che ci deve essere in un Paese che fa parte dell'organismo internazionale.

Per quanto riguarda poi gli adempimenti ministeriali dei prossimi mesi, innanzitutto dovremmo emanare – e vi è in tal senso una forte sollecitazione del Ministro del lavoro – auspicabilmente prima dell'estate il decreto costitutivo del Sistema informativo nazionale per la prevenzione: il cosiddetto Sinp di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008. Si tratta di un provvedimento fondamentale perché consente di avviare quel sistema informatico in cui le

amministrazioni pubbliche inseriscono informazioni fondamentali per programmare le rispettive attività di prevenzione: sugli infortuni, sulle malattie, sulla programmazione dell'attività di vigilanza. Uno strumento importante per far sì che le troppo poche risorse che ci sono per la prevenzione non vengano disperse, che non si svolgano attività di prevenzione che si sovrappongano tra di loro o addirittura che siano in contrasto tra di loro.

In secondo luogo, e si tratta di un lavoro che è in fase avanzata, vi sono i provvedimenti relativi alla formazione. Infatti, il testo unico rinvia, agli artt. 34 e 37, ad accordi adottati in sede di Conferenza Stato-Regioni il compito di individuare i criteri, le modalità e i contenuti della formazione del datore di lavoro che intenda svolgere direttamente il ruolo di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione, dei dirigenti e dei preposti e dei lavoratori.

Altri provvedimenti sono in fase di completamento. Abbiamo deciso, in una riunione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di recepire le proposte delle Regioni sul primo soccorso in ambito ferroviario, per cui nella prossima riunione in Conferenza Stato-Regioni dovrebbe essere approvato il decreto sul primo soccorso in ambito ferroviario (art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008).

C'è inoltre un provvedimento assai importante sulla semplificazione degli adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 53, comma 5). La semplificazione a cui si sta pensando non intende andare a scapito dei livelli di tutela, ma vuole partire proprio dal rispetto dei livelli di tutela individuati dalle direttive comunitarie. Dopo di che, se ci sono più comunicazioni della stessa natura, perché si dovrebbero fare quattro diverse comunicazioni? Perché fare più comunicazioni cartacee quando esiste la possibilità di fare una comunicazione informatica?

Occorre limitare il numero degli adempimenti per le imprese evitando che si moltiplichino cose che hanno la stessa natura: su questo esiste un documento del CNEL, e quindi delle parti sociali, nel quale si dice chiaramente quali sono gli adempimenti che possono essere semplificati e dal quale riterremo di prendere le mosse. Sia chiaro, non si può prescindere dal rispetto del livello di tutela garantito dalle direttive comunitarie, per cui, ad esempio, non è possibile eliminare il fascicolo dell'opera (come pure qualcuno ha chiesto) perché tale fascicolo è previsto dalla direttiva 92/57.

Un ultimo riferimento riguarda la qualificazione delle imprese, che noi riteniamo effettivamente di particolare importanza e che, fra l'altro, costituisce il frutto di un'idea condivisa sia dall'ex Ministro Damiano sia dall'attuale Ministro Sacconi: quella per cui non ci si può inventare imprenditori in settori a rischio.

Il sistema di qualificazione delle imprese – qui parliamo di qualificazione ai fini della salute e sicurezza – è un sistema importante anche se di non facile costruzione. Noi ci stiamo lavorando per impedire che si trovi ad operare chi non abbia una preparazione e una professionalità con specifico riferimento al tema della salute e sicurezza. Penso alla formazione, ma penso anche a certi strumenti organizzativi: e condivido pienamente il riferimento fatto in precedenza all'organizzazione del lavoro, perché questo è assolutamente il punto centrale, la direzione nella quale dobbiamo andare quando si parla di salute e sicurezza.

Guardare la salute e sicurezza solo in termini tradizionali ormai non è più possibile: ciò ovviamente non significa che non si debba agire sul piano della tradizionale tutela contro gli agenti chimici ecc., ma occorre altresì indirizzare la prospettiva della prevenzione verso l'organizzazione del lavoro per aggredire i cosiddetti comportamenti pericolosi.

Come rileva l'Unione Europea, più del 60% degli infortuni avvengono per i cosiddetti comportamenti pericolosi, cioè procedure scorrette, dove la scorrettezza della

procedura non è colpa del lavoratore, è colpa dell'organizzazione del lavoro. Qui il discorso diventa complesso; ma questa è senz'altro la direzione da intraprendere.

Permettetemi in conclusione una considerazione concreta. La legge è uno strumento, i provvedimenti amministrativi di attuazione della legge sono strumenti, mentre il nostro obiettivo – non ce lo dobbiamo mai scordare, anche oggi che stiamo parlando di questioni giuridiche – l'obiettivo di questa legge non può essere un obiettivo non condiviso ed è quello di abbattere gli infortuni sul lavoro.

A noi non interessa una legge che sia bella, per la quale si fanno i convegni. A noi come amministrazione interessa che sia una legge che abbatta gli infortuni.

Per quanto mi riguarda può essere pure una legge vituperata, ma l'essenziale è che abbatta il numero degli infortuni e riduca il numero delle malattie professionali, perché è questo l'obiettivo che noi non dobbiamo mai dimenticare: abbattere i drammi umani e sociali che derivano dagli infortuni sul lavoro e dalle malattie professionali.

Le ultime rilevazioni dell'INAIL ci parlano dei soli infortuni sul lavoro e non delle malattie professionali: eppure queste costituiscono un problema poco indagato ma gigantesco se è vero che nel 2005 se ne stimava un costo di 45 miliardi di euro.

Ricordiamoci quindi l'obiettivo delle nostre attività.