

# La salute nei luoghi **DI LAVORO** | analisi e proposte verso nuove prospettive di cambiamento





# La salute nei luoghi **DI LAVORO** | analisi e proposte verso nuove prospettive di cambiamento



a cura dei Gruppi di lavoro  
del Circolo LASS-Rosario Bentivegna  
del Partito Democratico  
*a cui hanno contribuito:*

Alhaique Diego  
Biasiotti Francesca  
Bollini Giorgio  
Borromeo Carla  
Bosco Giuseppina  
Bruno Luciana  
Campo Giuseppe  
Cavariani Fulvio

Colombo Fabio  
Cutilli Piero  
De Merich Diego  
Gentile Paolo  
Geraci Gabriella  
Lupi Marco  
Maliore Maurizio  
Perticaroli Sergio

Proietti Anna Rita

## Indice

---

	Premessa	pag.	7
<b>1.</b>	<b>La salute nei luoghi di lavoro</b>	pag.	9
<b>2.</b>	<b>La salute dei lavoratori</b>	pag.	10
	2.1 <i>Il mondo produttivo italiano         le PMI e le microimprese</i>	pag.	11
	2.2 <i>Gli Infortuni</i>	pag.	13
<b>3.</b>	<b>Assistenza e sostegno alle PMI: medie, piccole e microimprese</b>	pag.	16
<b>4.</b>	<b>L'Obiettivo: il Benessere Organizzativo</b>	pag.	19
	4.1 <i>Le parole chiave</i>	pag.	20
	4.2 <i>Come progettare il Benessere Organizzativo</i>	pag.	22
<b>5.</b>	<b>I Sistemi di Gestione</b>	pag.	24
<b>6.</b>	<b>La Formazione</b>	pag.	25
<b>7.</b>	<b>Il Sistema Istituzionale</b>	pag.	31
	7.1 <i>Il Piano Nazionale di Prevenzione</i>	pag.	32
	7.2 <i>I Piani Mirati</i>	pag.	35
	7.3 <i>Servizi di Prevenzione e il nuovo ruolo dell'INL</i>	pag.	36
<b>8.</b>	<b>La Funzione strategica dell'assistenza alle PMI Lavoratori</b>	pag.	41
<b>9.</b>	<b>L'AGENAP. Agenzia per i Servizi di Prevenzione ASL</b>	pag.	42
<b>10.</b>	<b>Otto proposte di miglioramento</b>	pag.	44



## **Premessa**

Il tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro va analizzato all'interno del più ampio dibattito che sta attraversando la società italiana sul cambiamento del modello economico-produttivo e più in generale sul suo futuro.

La salute lavorativa è, infatti, una delle componenti principali del più ampio tema della salute dei cittadini italiani, mentre la sicurezza sul lavoro *“si trova alle fondamenta della sicurezza sociale, cioè del valore fondante di una società contemporanea.”*<sup>1</sup>

Le politiche di prevenzione nei luoghi di lavoro, quindi, da una parte rispondono al necessario riconoscimento dei diritti fondamentali della persona previsti dalla Costituzione Italiana e dai Trattati europei e internazionali, dall'altra contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo del miglioramento della salute, della sicurezza sociale e del benessere di tutti i cittadini. Eppure, ancora oggi, non sono pochi i punti che evidenziano una forte criticità.

È giunto il momento, dopo decenni di richieste di nuove leggi, di maggiori sanzioni e di un aumento dei controlli, che pure hanno raggiunto risultati importanti, di mutare il paradigma<sup>2</sup> con cui si guarda a questi aspetti.

**È ora che si guardi alla salute e alla sicurezza nelle imprese o negli enti non come aspetti secondari da tutelare rispetto al primario compito produttivo, ma come a elementi costituiti il lavoro da integrare nella cultura aziendale e nell'organizzazione di tutti i processi lavorativi<sup>3</sup>.** Un lavoro, che sempre più richiederà innovazione e creatività e quindi l'impegno, non più meramente esecutivo, da parte dei lavoratori<sup>4</sup>. Impegno che per realizzarsi presuppone: libertà, partecipazione e benessere dei lavoratori e delle lavoratrici.

Oggi la società umana nelle sue diverse espressioni ha preso coscienza che qualsiasi modello sociale o economico deve essere compatibile con le risorse naturali e umane del pianeta.

---

<sup>1</sup>Così si è pronunciato il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 29 Aprile di quest'anno all'incontro in memoria di Lorenzo Parelli, il giovane diciottenne in apprendistato, morto schiacciato da una putrella d'acciaio di 150 chili.

<sup>2</sup>secondo T. Kuhn il paradigma *“non è semplicemente la teoria corrente, ma l'intera visione del mondo nel quale la teoria esiste e tutte le implicazioni che ne derivano”*.

<sup>3</sup>lo conferma la Commissione parlamentare sulle condizioni di lavoro che nella sua relazione intermedia del 20 Aprile del 2022 scrive: *“È quindi al sistema organizzativo dell'impresa che bisogna guardare, sistema che non presta la dovuta attenzione a tutti gli obblighi della sicurezza e che scarica sui lavoratori, rectius sulla loro pelle, i deficit strutturali e organizzativi dell'ambiente di lavoro”*.

<sup>4</sup>*“Oggi tutte le aziende devono rinnovarsi con continuità. L'innovazione non è più qualcosa da affrontare ogni tanto, quando il mercato comincia a tirare meno. L'innovazione deve essere parte integrante del “sistema azienda”, come lo è la politica degli acquisti o l'organizzazione di assistenza al cliente.”* da *Innovazione e creatività* di A. Garofalo - School of Business della Luiss

Al modello lineare “produci-consuma-scarta” si va sostituendo il modello circolare “trasforma-ricicla-riutilizza”. Un modello di **economia circolare**. Anche la salute, e lo hanno ben dimostrato gli anni della Pandemia da Sars CoV2, non può essere più intesa più come risorsa dei soli esseri umani, o peggio appannaggio di coloro che vivono nei Paesi più avanzati. Va intesa come *“un bene che scorre, come una linfa vitale che connette tra loro gli uomini, gli animali, le piante, l’ambiente”*<sup>5</sup>. In quanto esseri umani siamo totalmente dipendenti dalle altre forme di vita presenti sulla Terra, *“l’ambiente non è fuori di noi, ma noi ci siamo immersi”*<sup>6</sup>, siamo dentro la sua evoluzione biologica e lo condizioniamo attraverso le nostre attività. Questo è il concetto di **salute circolare**.

A partire dal 1972, data della 1° Conferenza dell’Onu sul futuro del Pianeta, ci si è resi conto che i modelli di produzione e di consumo utilizzano le risorse ambientali a ritmi incompatibili con la loro riproducibilità e al mantenimento della necessaria diversità biologica nel pianeta. Da quella data si è affermato il concetto di **sviluppo sostenibile** da cui è nata l’Agenda 2030, Agenda Globale per lo sviluppo che si pone all’obiettivo 8 di: *“Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti.”*

Mentre l’obiettivo 3 punta ad *“assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età”*.

Intanto l’Unione Europea ha emanato il “Pilastro Europeo dei Diritti Sociali” dove viene sottolineato che i lavoratori hanno diritto ad un elevato livello di salute e sicurezza sul lavoro. Per riorientare le politiche di prevenzione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro si dovrà tenere conto di questo quadro complessivo.

La salute, in particolare la salute dei lavoratori ha, quindi, a che fare contemporaneamente con più aspetti, tra questi c’è da aggiungere un diverso ruolo pubblico nel varare Piani Nazionali pubblici, nel promuovere l’andamento degli investimenti in salute, negli organici degli enti di controllo e vigilanza e nella formazione.

Su queste basi e attraverso questa pubblicazione il Circolo del Partito Democratico romano LASS (Lavoro Ambiente Salute Sicurezza) - Rosario Bentivegna, intende portare un contributo alle analisi e alle proposte che il Partito Democratico non può non avere su un tema di tale rilevanza.

**Daniele Ranieri** - Segretario Circolo PD Lass-Bentivegna

---

<sup>5</sup> Ilaria Capua – Salute Circolare -Egea 2019

<sup>6</sup>Idem

## I. La salute nei luoghi di lavoro

La normativa italiana ed europea delinea un quadro sufficientemente chiaro e coerente, sia a livello costituzionale, dove l'art.41 della Costituzione italiana recita: *“L’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*. Sia con la L.833/78 (Riforma Sanitaria) e con il D.Lgs 81/08 (cosiddetto Testo Unico per la Salute e la Sicurezza).

La normativa indica la necessità di impostare politiche di prevenzione, in cui sia previsto il coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze nella valutazione e nella definizione delle misure necessarie per la promozione della salute dei lavoratori. È la cosiddetta politica delle 3P: **prevenzione, partecipazione, promozione**<sup>7</sup>.

Nonostante il quadro di riferimento e le norme siano chiare la situazione italiana è ben lontana da risultare all'altezza degli obiettivi. A contribuire a questo giudizio concorrono non solo i dati sugli infortuni sul lavoro, ma il giudizio sulla qualità complessiva della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Oltre agli infortuni, soprattutto mortali (di cui parleremo più avanti), vanno considerati le malattie professionali, la crescita dei rischi psicosociali, la mancata o marginale presenza nella gestione aziendale degli strumenti, indispensabili ai fini della progettazione dei processi lavorativi, a cominciare dal Documento di Valutazione dei rischi, dal costante coinvolgimento degli attori interni, dalla strutturazione dell'organizzazione aziendale, le leadership verticistiche e autoritarie, la carente formazione. Come è stato denunciato da più parti lo sviluppo del tema del benessere sul lavoro viene declinato, troppo spesso, in modo formalistico e burocratico e non come parte vitale, ed essenziale, del processo produttivo nei suoi aspetti organizzativi, procedurali, e relazionali.

Le carenze delle autorità pubbliche, la prassi burocratica, il costante disinvestimento sugli enti di vigilanza e sostegno, hanno aumentato, nel corso degli anni, piuttosto che alleviare, gli aspetti negativi all'interno del quadro attuale. È noto che a distanza di 14 anni dal varo del Decreto legislativo 81/08, il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, si è ancora in attesa dell'approvazione di numerosi decreti applicativi.

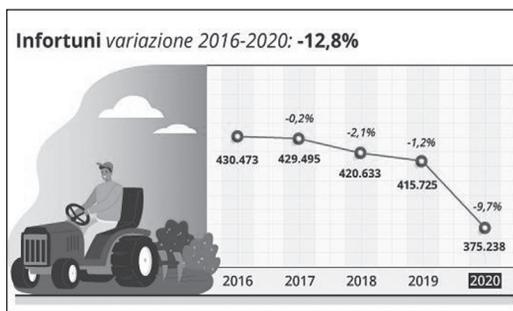
---

<sup>7</sup>da distinguere dalla Strategia delle 3P ovvero, una strategia aziendale che massimizza tre distinte direttrici (il Profitto, le Persone ed il Pianeta) garantendo uno sviluppo che metta al centro tutte e tre le P contemporaneamente, in altri termini detto sviluppo sostenibile CSR (Corporate Social Responsibility).

Lo stesso SINP (Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione) che rappresenta il cuore informatico del sistema incontra, per essere efficacemente operativo, ostacoli di ogni genere alla sua piena funzionalità. Gli organismi istituzionali nazionali e regionali, previsti negli artt. 5-6-7 del Testo Unico, svolgono in modo carente e difficoltoso il loro ruolo, spesso ignorati dagli altri organi pubblici compreso il Governo<sup>8</sup>. Infine, va ricordato che l'Italia è l'unico Paese della Unione Europea a non aver definito ed attuato una propria Strategia Nazionale su Salute e Sicurezza sul Lavoro.

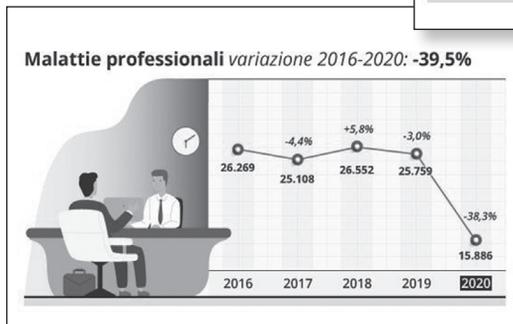
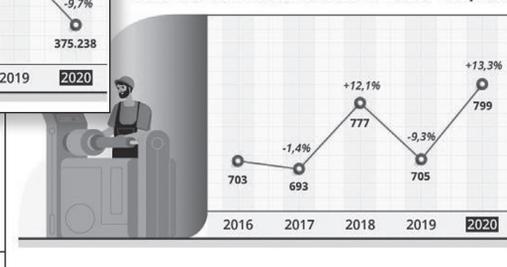
## 2. La salute dei lavoratori

Il quadro delle condizioni di salute dei lavoratori italiani è il punto di partenza. L'Inail ci fornisce annualmente i dati di infortuni e malattie professionali. Sinteticamente questo il quadro è descritto dalla seguente infografica. I dati del biennio 2020-2021, sono pesantemente segnati dall'incidenza della Pandemia da Sars CoV2 che l'Italia, diversamente dai principali Paesi europei salvo Spagna e Slovenia, ha considerato come infortunio sul lavoro.



### INAIL Infortuni sul lavoro e malattie professionali (2016 - 2020)

**Casi mortali variazione 2016-2020: +13,7%**



<sup>8</sup>sarebbe utile una riflessione sull'aggiornamento completo di tutto il sistema prevenzionale nella vicenda dell'emergenza dovuta al Sars Cov 2 che ha interessato anche i luoghi di lavoro.

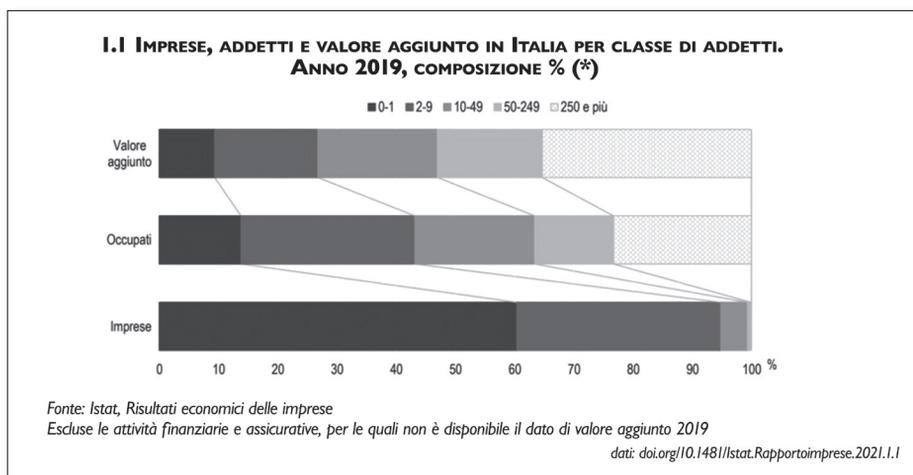
Come è noto, i dati Inail, hanno un margine di sottostima, visto che tengono conto solo delle aziende assicurate con l'Ente, e non possono tener conto, come tutte le statistiche, dei lavoratori in nero o degli infortuni denunciati come fossero avvenuti tra le mura domestiche o altre frodi che vengono perpetrate al fine di evitare conseguenze pesanti sull'attività produttiva e in capo ai responsabili. Il complesso dei dati, pur con variazioni annuali, ci descrivono, comunque, una tendenza alla diminuzione degli infortuni e delle malattie professionali, pur permanendo alto il numero degli infortuni con esito mortale.

## 2.1 Il mondo produttivo italiano: le PMI e le microimprese

La realtà produttiva italiana è caratterizzata da una diffusa presenza di aziende di grandezza media, piccola e piccolissima, cioè di microimprese. A queste realtà, in genere, si fa risalire il maggior contributo al numero degli infortuni, ma non è proprio così, per chiarire meglio questo punto è indispensabile approfondire i dati.

Nel 2019, secondo l'Istat, in Italia erano attive quasi 4,4 milioni di imprese non agricole, con 17,4 milioni di addetti.

- Oltre il 60% delle imprese aveva un solo addetto (in genere ditte individuali con il titolare lavoratore indipendente),
- un ulteriore terzo erano microimprese tra i 2 e i 9 addetti; questi due segmenti insieme occupavano circa 7,5 milioni di addetti.
- Le piccole imprese, tra i 10 e i 49 addetti erano quasi 200 mila
- Le medie (fino a 250 addetti) e grandi erano 28mila, cioè meno dello 0,7%. Queste ultime rappresentavano però più di un terzo della occupazione e oltre la metà del valore aggiunto prodotto. (vedi tabella 1)



**Il primo settore per addetti, con il 23,4%, è l'Industria in senso stretto, che ha però solo il 9,1% delle imprese (queste hanno dimensioni medie con circa 10,3 addetti). Un ulteriore 20% degli addetti lavora nel Commercio, che è invece primo per numero di imprese, con una quota del 24,4%, seguito dalle attività professionali, scientifiche e tecniche (17,1%).**

Questo comparto e quelli delle attività immobiliari e dei servizi alla persona sono però caratterizzati da una numerosità d'impresе assai maggiore rispetto al loro peso occupazionale, con una prevalenza di addetti occupati in microimpresе. Nella tabella è riportato il numero di impresе presenti nell'anno 2020 suddivise per comparto produttivo.

ANNO: 2020    RIPARTIZIONE GEOGRAFICA: TUTTE    PROVINCIA: TUTTE    MISURA: NUMERO DITTE    VISUALIZZAZIONE AZIENDALE: SINTETICO

SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA (SEZIONE ATECO)	DIMENSIONE AZIENDALE				TOTALE
	DA 1 A 9 LAVORATORI	DA 10 A 49 LAVORATORI	DA 50 A 249 LAVORATORI	DA 250 ED OLTRE	
A AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	22.137	479	122	45	22.783
B ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	1.584	351	54	8	1.997
C ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	319.032	37.694	8.802	1.698	367.226
D FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	2.371	333	135	69	2.908
E FORNITURA DI ACQUA, RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE RIFIUTI E RISANAMENTO	5.092	1.303	427	137	6.959
F COSTRUZIONI	529.940	12.671	1.223	140	543.974
G COMMERCIO INGROSSO E DETTAGLIO; RIPARAZIONE AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	510.321	22.228	3.290	642	536.481
H TRASPORTO E IMMAGAZZINAGGIO	103.698	7.852	1.420	297	113.267
I ATTIVITÀ SERVIZI ALLOGGIO E RISTORAZIONE	226.311	4.066	423	72	230.872
J SERVIZI INFORMAZIONI E COMUNICAZIONE	51.869	4.756	1.121	256	58.002
K ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	25.177	1.426	502	262	27.367
L ATTIVITÀ IMMOBILIARI	63.571	970	129	21	64.691
M ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE, TECNICHE	135.300	6.217	1.299	347	143.163
N NOLEGGIO, AGENZIE VIAGGI, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	86.294	4.301	1.089	252	91.936
O AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	3.530	3.518	1.238	325	8.611
P ISTRUZIONE	25.874	1.894	442	79	28.289
Q SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	64.300	4.149	1.618	392	70.459
R ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	31.848	1.112	220	45	33.225
S ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	190.689	2.687	444	59	193.879
T ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO; PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI INDIFFERENZIATI PER USO PROPRIO DA PARTE DI FAMIGLIE E CONVIVENZE	2.076	21	4	0	2.101
U ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	146	75	19	4	244
X NON DETERMINATO	687.489	12.813	1.725	299	702.326
<b>TOTALE</b>	<b>3.088.649</b>	<b>130.916</b>	<b>25.746</b>	<b>5.449</b>	<b>3.250.760</b>

Quindi, su un totale di 3.250.760 aziende abbiamo il 95% di microimprese, il 4% di piccole imprese l'1% di medie e grandi.

Gli addetti sono 15.989.046, e sono occupati per il 30,2% nelle micro imprese, per il 16%, nelle piccole per 16% nelle medie (totale 62,2%) e il resto nelle grandi.

## 2.2 Gli Infortuni

Dai dati appena esposti appare chiaro che le aziende micro raccolgono non solo la maggioranza degli addetti, ma sono i luoghi dove si verificano anche la maggior parte degli infortuni. Soprattutto, come vedremo, a causa della concentrazione in questo segmento delle imprese delle attività che presentano maggiori rischi lavorativi.

**Sul piano infortunistico, infatti, gli infortuni più gravi (esiti permanente e morte) si concentrano in tre settori: attività manifatturiere, edilizia, trasporto o logistica.**

Per il comparto delle costruzioni, ad esempio, abbiamo 3.044 invalidità permanenti e 92 morti nel 2020. Le inabilità permanenti in edilizia rappresentano il 17.3% di tutte le inabilità permanenti. Inoltre, il numero maggiore di infortuni mortali e di inabilità permanenti si trovano fra i dipendenti delle microimprese e delle piccole (questo perché queste tipologie di imprese hanno il 79.9 % di tutti i dipendenti).

Anche se dai numeri complessivi si passa all'indice di frequenza<sup>9</sup>, si nota un aumento del rischio nelle imprese da 1 a 3 dipendenti, mentre nelle aziende che superano i 100 dipendenti si rilevano valori più bassi. Infine, si registra un rischio ugualmente minore per i lavoratori autonomi.

Se si confrontano poi le aziende artigiane con quelle industriali si ottiene quanto riportato nella tabella sotto. Le invalidità, a seguito di infortunio, sono più del doppio nelle imprese industriali rispetto a quelle artigianali:

<b>GG3 Costruzioni e impianti [1]</b>	<b>Temporanea</b>	<b>Permanente</b>	<b>Morte</b>
<i>Industria</i>	174	272	300
<i>Artigianato</i>	125	137	129
<b>ITALIA</b>	100	100	100

<sup>9</sup>Indice di frequenza =  $n^{\circ}$  infortuni x 1.000.000 /  $n^{\circ}$  ore lavorate

[1] Numeri Indici delle Frequenze Relative: ottenuto rapportando il valore della Frequenza Relativa al corrispondente valore totale riferito all'Italia, assumendo quest'ultimo come base = 100

In conclusione. Negli ultimi decenni la tendenza del numero degli infortuni è in calo, questo grazie alle normative, all'evoluzione tecnologica, allo spostarsi delle attività produttive verso settori terziari e di servizio, rispetto a quelli industriali in cui sono presenti maggiori rischi lavorativi.

La tendenza incontra però uno zoccolo duro tra le imprese di alcuni settori, in particolare l'edilizia, l'agricoltura e la logistica dove le piccole dimensioni, gli appalti, il lavoro precario che spesso assume forme anomale (come le Partite Iva) rendono difficile la penetrazione di una forte cultura della sicurezza, vi si registra, inoltre, una scarsa presenza sindacale e si registrano quindi forti difficoltà nella realizzazione dei necessari controlli sia esterni, da parte delle autorità pubbliche, che interni dalle stesse aziende<sup>10</sup>.

L'ultima tabella chiarisce che i rischi sono più forti proprio nelle microimprese che hanno un massimo di 3 dipendenti. Fanno eccezione quelle artigianali laddove l'attenzione maggiore viene sollecitata dai particolari rapporti che si creano tra soci e familiari. Anche le modalità e i tipi di lesioni si presentano in modo routinario e abituale. Scrive l'INAIL che nel 2018 si sono verificate più frequentemente le seguenti lesioni:

53,3%: fratture

15,8%: lussazioni e distorsioni

13%: contusioni.

Statisticamente parlando, esiste tutta una serie di cause che possono portare a infortuni e lesioni sul lavoro. Secondo le associazioni di categoria, **gli scivolamenti, gli inciampi e le cadute, in particolare dall'alto, rappresentano il 34.7% degli infortuni e sono la prima causa di infortunio occupazionale.**

Altre cause di infortuni sul lavoro includono:

- Malfunzionamento di strumenti, macchinari, oggetti e procedure
- Manomissione dei sistemi di sicurezza delle attrezzature
- Non corrette operazioni di sollevamento, trasporto e immagazzinaggio
- Mancato rispetto delle norme di sicurezza
- Scarsa esperienza
- Assenza di consapevolezza della sicurezza e dei rischi.

---

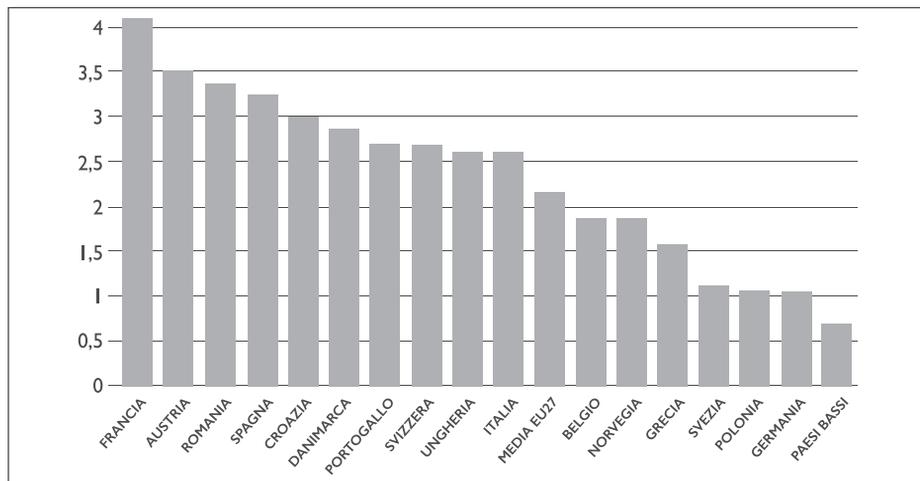
<sup>10</sup>è frequente in questa tipologia di imprese l'assenza delle organizzazioni sindacali e lo stesso RIs o RIsT ha spesso un ruolo marginale. Salvo che nel campo dell'edilizia sono in generale poco presenti anche gli Organismi Paritetici

<sup>11</sup>Eurostat ci invita a considerare i dati che fornisce come indicativi a causa di alcune differenze di calcolo che ancora sussistono tra Paesi europei

**Degli infortuni ormai sappiamo (quasi) tutto: in quali settori sono più frequenti, in quali tipi di azienda avvengono, con quali modalità e con quali conseguenze. Anche, statisticamente, in quali fasce di età e persino in quali giorni. Ma sono elementi o poco conosciuti oppure semplicemente ignorati nella quotidiana organizzazione dei lavori. Qui si individua il nodo critico.**

In generale, invece, quando si solleva il tema degli infortuni, in particolare di quelli più gravi, vengono immediatamente avanzati due temi: l'eccezionalità della condizione italiana e la questione delle sanzioni e dei controlli.

I dati europei di Eurostat<sup>1</sup> ci dicono, come si vede sotto, che l'Italia non ha la maglia nera nella classifica degli infortuni, piuttosto oscilla intorno alla media pur essendo il secondo Paese manifatturiero e quindi svolgendo lavori che espongono maggiormente a rischi lavorativi. Di seguito i dati Eurostat del tasso di infortuni per ogni 100.000 occupati nel 2019.



Come si può evincere dal grafico, l'Italia si colloca al di sopra della media UE27 (2,2) per numero dei deceduti sul lavoro sul totale degli occupati, con 2,6 morti ogni 100.000 occupati. Paesi più simili all'Italia per caratteristiche del mercato del lavoro come la Francia (4,8) e la Spagna (3,3) hanno registrato un dato notevolmente più alto, mentre la Germania (1,1) un dato più basso. L'Italia non rappresenta, quindi, un caso unico in Europa. Naturalmente il numero di circa due/tre morti al giorno sul lavoro è un dato che deve continuare a scandalizzare per il semplice fatto che la stragrande maggioranza degli infortuni, come abbiamo detto, sono assolutamente prevedibili ed evitabili.

Il secondo punto: il livello delle sanzioni e dei controlli. Non è in discussione la necessità di sanzioni e di controlli in quanto non è credibile una normativa

che non contenga in sé le adeguate sanzioni e la regolarità dei controlli da parte delle Autorità Pubbliche. Ed è noto, ne parleremo successivamente (vedi 7.3), che si è fortemente disinvestito, negli anni, sull'organizzazione e gli organici dei Dipartimenti di Prevenzione delle ASL, che sono stati la principale struttura incaricata della vigilanza.

Le sanzioni e i controlli non sono in generale lo strumento primario, e ancora meno lo sono se si guarda ai dati degli infortuni che come si è ribadito sono ampiamente conosciuti e studiati.

Ciò che è al centro del problema è **l'assenza di una puntuale progettazione dell'organizzazione del lavoro**, cioè dei ruoli, delle relazioni, delle mansioni e delle attività in ogni suo aspetto, che tenga conto, inseparabilmente, del tema centrale della salute e della sicurezza degli addetti. **Insomma, di una generale diffusione di una cultura aziendale orientata al benessere organizzativo.**

A questo, sarebbe molto utile, l'uso di un corretto Sistema di gestione, validato e sostenuto nella sua applicazione. Anche di questo si parlerà più avanti (vedi al punto 5). Altrettanto utile è un **costante sostegno** alle imprese, soprattutto alle piccole e microimprese, nel determinare la progettazione dell'organizzazione lavorativa compresa l'adozione di sistemi gestionali adeguati.

### **3. Assistenza e sostegno alle PMI: medie, piccole e microimprese**

Il Dlgs 81/2008 ha già in parte previsto<sup>11</sup> l'esigenza di informazione ed assistenza alle piccole imprese industriali e artigiane in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il Piano Nazionale della Prevenzione 2020-25 prevede, tra gli obiettivi dati ai servizi territoriali delle ASL per la prevenzione nei luoghi di lavoro, un obiettivo specifico di supporto alle PMI così definito:

- Assicurare alle micro e piccole aziende ed alle medie e grandi aziende attività di controllo modulate secondo approcci distinti;
- Applicare alle attività di controllo i principi dell'assistenza, dell'empowerment e dell'informazione, e adottare azioni di rafforzamento in relazione alla capacità ed alla motivazione dell'impresa.

Il Piano indica dunque la necessità di un approccio alle aziende specifico e mirato, differente secondo le dimensioni. Sembra chiaro che le attività di supporto siano tanto più importanti nella micro e piccola impresa, anche

---

<sup>12</sup>in diversi articoli e in particolare negli artt.10 e 11 del Decreto

considerato che il Piano cita l'obiettivo della Commissione Europea di *“migliorare l'attuazione delle disposizioni di legge da parte degli Stati membri, in particolare rafforzando la capacità delle microimprese e delle piccole imprese di mettere in atto misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti”*.

Il modello di intervento è quello del Piano Mirato di Prevenzione (vedi oltre al punto 6.2), che viene definito come un *“modello territoriale partecipativo di assistenza e supporto alle imprese nella prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, da attivare in tutte le Regioni.”*<sup>13</sup>

Ulteriore argomento posto al centro dal PNP è la necessità di sostenere il ruolo attivo degli **RLS e della bilateralità** come parte essenziale del processo di prevenzione.

Occorrerebbe promuovere la consapevolezza delle imprese e dei lavoratori, anche attraverso le loro associazioni, sull'utilità di una partecipazione attiva ai piani mirati e di un rapporto positivo con l'amministrazione pubblica.

Tra gli organismi preposti, oltre alle istituzioni, ci sono gli **Organismi Paritetici (OO.PP)** espressione delle organizzazioni datoriali e sindacali i quali, rispetto a oggi, dovrebbero:

- promuovere la salute e la sicurezza del lavoro con il supporto informativo dei dipartimenti di prevenzione delle ASL e dall'INAIL
- applicare sistemi di gestione della qualità dei prodotti con il supporto del ministero dello sviluppo economico e sue agenzie
- effettuare un riciclo ottimale e sicuro degli scarti o residui di produzione per una economia circolare, con il supporto informativo delle ARPA regionali
- operare una ulteriore spinta alla commercializzazione dei prodotti in ambito estero con il supporto informativo dell'ICE (Istituto per il Commercio con l'Estero)

Gli Organismi Paritetici sono al momento in grande difficoltà per la mancanza di Decreti attuativi di quanto previsto all'art.52 del D.Lgs. 81/08, salvo in settori come l'artigianato in cui è stato possibile raggiungere un accordo nazionale, in cui è prevista la nascita di un Fondo di Sostegno alla pariteticità.

Altri due aspetti potrebbero aiutare le PMI, sempre con il sostegno delle Autorità Competenti, come l'Agenzia (vedi il punto 8) e gli OO.PP, sono: il DVR e la Formazione.

### **Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) per le PMI**

---

<sup>13</sup>interessante la recente introduzione nel DL.36 del 30 Aprile 2022 all'art. 20 della proposta di stipula di un Protocollo tra Inail e imprese coinvolte nella realizzazione delle opere previste nel PNRR

Il DVR è, anche per le PMI, uno strumento analitico per individuare i rischi e operativo per individuare le misure correttive da assumere e monitorare costantemente.

Il D.L. N. 151/15 ha introdotto alcune varie modifiche al Testo Unico tra cui all'art.29 MODALITÀ' DI EFFETTUAZIONE DELLA VALUTAZIONE DEI RISCHI, il cui comma 6 è stato modificato in questo modo: "[...] sono individuati strumenti di supporto per la valutazione dei rischi [...] tra i quali gli strumenti informatizzati secondo il prototipo europeo OIRA [...]"<sup>14</sup>

Per le dimensioni di queste aziende sarebbe utile la realizzazione di DVR standardizzati, già presenti in altri Paesi Europei, in grado di delineare i profili di rischio per ogni comparto produttivo e che consentano:

- di analizzare le operazioni che compongono il ciclo di lavorazione, indicando i rischi presenti (la loro entità in base ai dati sulla gravità infortuni accaduti e alle modalità di accadimento)
- di indicare le esposizioni e le eventuali misurazioni da effettuare su agenti nocivi (Fisici chimici e biologici)
- di individuare le misure di prevenzione da mettere in atto e gli eventuali DPI da utilizzare
- di attuare le procedure di controllo interno e monitoraggio nel tempo dei rischi presenti
- di attuare le attività di informazione, formazione e addestramento.

L'applicazione di tali modelli standardizzati, da parte delle imprese, potrebbe essere incentivata attraverso una riduzione dei premi INAIL per chi li adotta. Il controllo e l'assistenza, in tali attività, potrebbe essere svolta dagli RLST (Rappresentante per la Sicurezza Territoriale) e dagli OO.PP oltre che alle strutture della vigilanza pubbliche<sup>15</sup>. Quanto al secondo punto, la formazione, va detto che è abbastanza problematico, per le microimprese, attuare corsi di formazione rivolte ai lavoratori, ai preposti e agli stessi datori di lavoro specifici per i rischi presenti nelle loro aziende.

---

<sup>14</sup>OIRA è una sigla che sta per ONLINE INTERACTIVE RISK ASSESSMENT, letteralmente VALUTAZIONE DEI RISCHI INTERATTIVA ONLINE. In sostanza è una piattaforma online nella quale il Datore di Lavoro è guidato in quella che è l'individuazione dei pericoli e la successiva valutazione della gravità dei rischi con il suggerimento delle relative misure di prevenzione e protezione previste dalla normativa vigente.

<sup>15</sup>come previsto dal recente articolo 8-ter. "I dati di cui al comma 8-bis sono utilizzati ai fini della individuazione di criteri di priorità nella programmazione della vigilanza e di criteri di premialità nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL. Per la definizione dei suddetti criteri si tiene conto del fatto che le imprese facenti parte degli organismi paritetici aderiscono ad un sistema paritetico volontario che ha come obiettivo primario la prevenzione sul luogo di lavoro."

In questo caso potrebbero avere un ruolo sia gli Organismi Paritetici che gli Enti Pubblici già citati fornendo specifici pacchetti e materiali di supporto anche on-line, o con altre metodologie avanzate.

Gli stessi Datori di lavoro, che spesso nelle microimprese lavorano insieme ai lavoratori nel processo produttivo, potrebbero svolgere, dopo aver frequentato un corso per la formazione dei formatori, i corsi di aggiornamento delle procedure aziendali e l'addestramento alle attrezzature nei casi non già previsti dalle normative.

#### **4. L'obiettivo: il benessere organizzativo**

Analizzando il tema infortuni sono stati evidenziati due aspetti.

Il primo riguarda la necessità di una attenta progettazione, passo dopo passo, attività per attività, del lavoro.

Il secondo che la progettazione del lavoro deve includere, come elemento ineliminabile, la tutela della salute del lavoratore.

Questi due elementi compongono la “**salute organizzativa**” cioè la capacità di un'organizzazione non solo di essere efficace e produttiva, ma anche di crescere e svilupparsi promuovendo e mantenendo nei contesti lavorativi un adeguato grado di benessere fisico e psicologico, alimentando costruttivamente la convivenza sociale di chi vi lavora. Gli strumenti e le strategie da utilizzare a tal fine devono diventare una prassi diffusa e avvertita come imprescindibile da parte dei datori di lavoro, delle direzioni delle aziende, dei quadri intermedi e dei lavoratori stessi.

Assumere nelle aziende questo orientamento, integrandolo, nelle proprie modalità organizzative, nello svolgimento dei processi produttivi, nelle relazioni tra persone, non è un atto filantropico, una concessione paternalista, ma un contributo alla qualità del processo produttivo e dei suoi risultati e alla società umana nella quale l'impresa vive e lavora e a cui destina i suoi prodotti o servizi.

Lo attesta, d'altronde, il Decreto legislativo 81/2008 che, in linea con l'accordo europeo del 2004, lo contempla nei suoi articoli.

Il “benessere psicofisico negli ambienti di lavoro” o “**benessere organizzativo**” è ritenuto un aspetto decisivo non solo per la qualità della produzione aziendale ma anche per la realizzazione di un clima volto a prevenire disagio nei rapporti relazionali e sulla salute dei lavoratori; in esso vengono inclusi, come rischi lavorativi i “rischi psicosociali” cioè tutti quei fattori che riguardano, oltre agli aspetti di progettazione del lavoro e organizzativi di cui abbiamo parlato, anche i contesti ambientali, sociali e

relazionali che potenzialmente possono arrecare danni fisici e/o psicologici. Il Benessere organizzativo riassume in sé anche il tema della prevenzione come modalità più adeguata a realizzarlo.

L'assenza di Benessere Organizzativo può comportare, ad esempio, lo stress da lavoro correlato<sup>16</sup> come conseguenza più probabile a cui può andare incontro il lavoratore.

La psiconeuroimmunologia<sup>17</sup>, e in generale la medicina psicosomatica, indicano che l'immunodepressione può essere sia l'effetto di una patologia medica, sia la conseguenza di una condizione di stress cronico e/o acuto. Ad esempio, come le ricerche dimostrano, i soggetti depressi a causa di un lutto, un divorzio o anche in seguito ad eventi stressanti nel contesto lavorativo, hanno le difese immunitarie basse e la riduzione delle capacità cognitive ed emotive. In sostanza minori capacità di gestire gli avvenimenti della vita lavorativa, familiare, individuale. Quindi, sono conseguenze che coinvolgono l'individuo nella sua totalità e possono produrre conseguenze negative o situazioni di rischio nell'espletare le loro competenze e abilità anche in ambito lavorativo. Lo stesso vale per gli infortuni, perchè avvengono per limiti organizzativi e di attenzione di persone sottoposte a forme di stress lavorativo.

**La vera sfida è, dunque, quella di promuovere nelle Aziende la cultura del Benessere Organizzativo.**

#### *4.1 Le parole chiave del Benessere organizzativo*

All'interno del concetto di Benessere Organizzativo vanno poste tutte le variabili che possono concorrere a determinarlo, quindi la **prevenzione di infortuni e malattie professionali, la promozione della salute e della sicurezza e la soddisfazione** di chi fa parte dell'organizzazione.

##### *1) prima parola chiave: SCELTA*

Alla base di ogni caratteristica che costituisce un'organizzazione c'è sicuramente una scelta da parte di chi governa quell'organizzazione, che porta a definire, insieme agli altri attori, quella che possiamo sinteticamente indicare come **cultura aziendale**.

---

<sup>16</sup> lo stress è il secondo problema di salute legato all'attività lavorativa riferito più frequentemente e confermato dai recenti dati INAIL

<sup>17</sup> La branca della medicina che si occupa delle relazioni tra mente, psiche e sistema immunitario

Nel caso, auspicabile, che l'azienda abbia strutturato al suo interno, un Codice Etico, l'obiettivo del benessere ne farebbe certamente parte. Quello che troppo spesso si verifica è che, in mancanza del benessere organizzativo la sicurezza, la salute e la soddisfazione nel lavoro divengono obiettivi separati, che si sovrappongono e non si integrano nei processi produttivi e quindi sono più difficili da realizzare.

In altre parole, dover adeguare al benessere strutture nate senza la **scelta originaria**, quindi aziende che non lo considerano come determinante fondamentale della propria cultura, rende più difficile ogni intervento di adeguamento, spesso vissuto non come necessario ma come normativo e quindi imposto, e magari inefficace proprio perché vissuto come estraneo. Le scelte coinvolgono ogni tipo di azienda, comprese gli enti pubblici, le cooperative e ogni forma organizzativa e sociale. Nelle amministrazioni pubbliche dal 2004, con una Circolare del Ministero della Funzione Pubblica, è fatto obbligo ai dirigenti di perseguire il benessere organizzativo quale aspetto integrale dell'organizzazione.

## *2) seconda parola chiave **COMPETENZA***

Occorre adoperarsi per inserire i temi del Benessere organizzativo all'interno dei corsi di studio a partire dalla Scuola Primaria, fino alle Università e fare in modo che le Aziende e le Amministrazioni Pubbliche siano all'altezza del compito anche dandone esempio al loro interno, cosa che allo stato attuale si verifica raramente.

Avere una base di **consapevolezza** circa le caratteristiche specifiche del proprio lavoro, renderebbe più sicuro l'accesso al lavoro, sia nella sua progettazione che nell'esecuzione di direttive, compiti e azioni nella produzione. Consapevolezza che si raggiunge nel processo organizzativo e relazionale quotidiano e può essere rinforzato da una adeguata attività di formazione. Il processo formativo deve essere continuo per tutta la vita dell'organizzazione, e adeguato alle necessità delle persone e delle organizzazioni che devono affrontare continui cambiamenti ed evoluzioni.

Competenza in questo ambito significa avere **consapevolezza**:

- dell'etica e della responsabilità sociale che dovrebbe essere alla base di ogni impresa, da parte di chi progetta strutture e processi,
- dell'economicità che questa scelta comporta e del guadagno in termini di salute,
- del risparmio dei costi per la società intera e per i cittadini,
- dei danni derivanti dalla mancata prevenzione di malattie, infortuni e disagio psicosociale,

- dei danni derivanti dalla mancata tutela ambientale, quest'ultima da oggi nella nostra Carta Costituzionale (artt. 9 e 41)
- nel programmare una formazione meno burocratica e formale, come avviene per altri adempimenti di legge e, come tale, assolutamente inefficace.

### 3) terza parola chiave **PARTECIPAZIONE**

- Ogni progetto va inserito nella realtà del lavoro quotidiano, e il confronto tra le linee generali e l'operatività deve essere regolato e continuo.
- Nessuno meglio di chi lavora "in prima linea" può dare indicazioni sull'efficacia delle azioni che si compiono, sulle criticità che si possono riscontrare e sulle ipotesi di soluzione per affrontarle.

Tutto quello che possiamo dire a proposito del Benessere Organizzativo non avrebbe senso se non esplicitando che alla base di ogni buona pratica nel campo della progettazione organizzativa deve essere centrale l'**ascolto** di chi quotidianamente è impegnato nelle azioni finalizzate agli obiettivi dell'impresa, in primo luogo i lavoratori.

#### 4.2 Come progettare il Benessere Organizzativo

Un modo per includere nei processi organizzativi il tema della salute dei lavoratori è utilizzare il "Metodo delle congruenze organizzative" (*method of organizational congruencies*): metodo per l'analisi e l'interpretazione dei rapporti tra lavoro organizzato e salute.

La peculiarità di questo metodo è insita nella capacità di inserire nell'analisi gli aspetti di "**costrittività organizzativa**", dai quali è possibile evincere, in modo esauriente, le condizioni di rischio per la salute delle persone coinvolte nella situazione di lavoro.

Il metodo comprende procedure di rilevazione di dati derivanti:

- dall'osservazione,
- dall'analisi di documenti,
- dalla verbalizzazione,
- dalla sistematizzazione della descrizione della situazione di lavoro,
- dalla valutazione delle alternative di scelta.

Per supportare questo metodo si ritiene opportuno suggerire alcune strategie di intervento:

- **Progettare consapevolmente l'attività della prevenzione del rischio in fase preventiva** già sul nascere delle aziende o nelle fasi di

ristrutturazione o revisione dei processi - formazione specifica su come valutare in maniera preventiva i potenziali o possibili rischi utilizzando anche strumenti informatici e software, all' uopo già esistenti, compresi l'utilizzo dei dati che l'INAIL dovrebbe rendere fruibili, che possono prevedere in maniera appropriata i rischi presenti in specifici luoghi o attività di lavoro.

- Utilizzare tutti gli strumenti di ascolto dei lavoratori (**ascolto organizzativo**) e di coinvolgimento (**formazione-azione e altre modalità**) adeguati a mettere in luce le loro reali esigenze e a fornire momenti concreti di partecipazione dove vengano evidenziati i punti di forza e le criticità insite nel loro contesto lavorativo;
- Implementare la **comunicazione interna** intra e inter servizi/reparti/ compartimenti/settori ecc.
- Sviluppare senso di appartenenza attraverso una **comunicazione organizzativa** che diffonda valori, obiettivi e visione conseguenti alla **scelta aziendale** sulla sicurezza e sulla promozione della salute utilizzando anche le nuove tecnologie a disposizione (sito web, forum di discussione, mail list, social, convention, ecc.);
- Garantire la partecipazione dei lavoratori assicurando maggiori spazi di decisione, offrendo nuove opportunità per valorizzare i talenti degli individui;
- Valorizzare il **ruolo degli RLS** e in generale delle rappresentanze dei lavoratori;
- Istituire spazi di consulenza di sostegno psicologico all'attività lavorativa quali gli **sportelli di ascolto**;
- Nella valutazione del rischio Stress lavoro correlato rendere sempre prioritaria la valutazione approfondita prevalentemente attraverso lo strumento del **Focus Group**, affiancandolo all'utilizzo dei questionari già in uso che, tuttavia, nella maggior parte dei casi non evidenziano o sottostimano il reale stato di malessere organizzativo in quanto costruiti secondo indicatori generici e non adeguati ai contesti specifici da valutare.

Inoltre, andrebbero promosse anche iniziative fuori dal perimetro aziendale, in particolare:

- Coinvolgere in tutte queste attività gli Organismi paritetici, previsti dalla norma, in cui sono presenti sia le rappresentanze sindacali dei lavoratori, che le rappresentanze dei datori di lavoro al fine di incentivare, promuovere e monitorare questi strumenti e strategie presso i propri iscritti;
- Promuovere la cultura del Benessere anche presso le Università inserendo la materia "prevenzione dei rischi/promozione della salute" in tutte le facoltà e indirizzi di studio.

- **Tenere conto in questo momento storico della situazione dei Lavoratori deboli** promuovendo nelle aziende, anche quelle committenti di appalti e gli enti pubblici l'utilizzo degli strumenti più aggiornati di prevenzione dei rischi:
  - Inserirli a pieno titolo, come prescrive la norma, tra i lavoratori da coinvolgere e tutelare. Laddove necessario renderli partecipi delle politiche e delle strategie delle Aziende con cui collaborano attraverso riunioni e gruppi di lavoro con questo specifico obiettivo;
  - Il Datore di Lavoro (pubblico e privato) committente o la stazione appaltante devono essere coinvolti pienamente nella responsabilità **nei confronti dei lavoratori impiegati nell'esternalizzare parti di lavoro**;
  - **indire una formazione in comune** con i lavoratori stabili, anche utilizzando i fondi interprofessionali;

## **5. I Sistemi di Gestione**

**Un Sistema di Gestione della Sicurezza sul Lavoro (SGSL) è un sistema organizzativo aziendale volontario, finalizzato a garantire il raggiungimento degli obiettivi di salute e sicurezza sul lavoro, attraverso la massimizzazione dei benefici e la riduzione dei costi.**

Con un SGSL, la gestione della sicurezza e salute sul luogo di lavoro diventa parte integrante della gestione complessiva di un'azienda.

L'azienda individua una sua politica di salute e sicurezza e si dota di una struttura organizzativa che sia adeguata alla natura dell'attività svolta, alla sua dimensione, al livello dei rischi lavorativi, agli obiettivi che si prefigge di raggiungere, nonché ai relativi programmi di attuazione stabiliti.

Sono norme di riferimento volontarie per l'adozione di un SGSL le Linee guida UNI-INAIL (2001) o il British Standard OHSAS 18001:2007, come disciplinato anche nell'articolo 30 c.5 del D.L.81/08, Testo Unico in materia di sicurezza.

Un SGSL, correttamente implementato, deve garantire:

- la riduzione dei costi derivanti da incidenti, infortuni e malattie correlate al lavoro attraverso la minimizzazione dei rischi a cui possono essere esposti i dipendenti e in genere tutte le persone che possono ruotare attorno all'azienda (ditte, fornitori, etc.)
- l'aumento dell'efficienza dell'impresa
- il miglioramento continuo dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro
- la massima facilità nel poter produrre tutta la documentazione richiesta dalle nuove norme.

Va tenuto conto che gli SGSL, laddove adottati, si sono dimostrati estremamente efficaci nel prevenire infortuni e malattie professionali come dimostra uno studio effettuato dall'INAIL in collaborazione con ACCREDIA, che dimostra incontrovertibilmente come le aziende che hanno un sistema di gestione hanno indici di frequenza (If) e di gravità (Ig) notevolmente più bassi rispetto alle aziende omologhe a livello nazionale, con decrementi, spesso a due cifre; un miglioramento delle condizioni lavorative e un conseguente abbattimento dei costi sociali (ed economici) assolutamente degno di attenzione.

Inoltre, dal punto di vista normativo, gli SGSL sono un utilissimo supporto per la definizione di un modello organizzativo e gestionale in applicazione del D.Lgs 231/01 e, quindi, con la possibilità di vedere riconosciuta l'“efficacia esimente” dalla responsabilità amministrativa delle imprese, in caso di evento lesivo di un lavoratore (art. 30 del D.lgs 81/08). Inoltre, il SGSL, è un titolo che fornisce una attestazione di serietà nell'attuazione della normativa ai controlli da parte delle Autorità Pubbliche.

## **6. La Formazione**

La formazione costituisce una delle principali misure di tutela per la salute e la sicurezza sul lavoro e, spesso, una delle sue principali criticità, in quanto inadeguata, ad iniziare dall'individuazione dei reali fabbisogni formativi, dalle fasi di progettazione sino ad un difficile coinvolgimento in aula.

La recente legge 17 dicembre 2021, n° 215, ha introdotto cambiamenti fondamentali al Testo Unico 81/08, anche sulla formazione, introducendo fra l'altro l'obbligo formativo anche per i datori di lavoro e la frequenza biennale dell'aggiornamento per i preposti, che hanno ricevuto un impulso alla loro attività con l'attribuzione dall'obbligo di interruzione dell'attività lavorativa in caso di inosservanza delle misure di sicurezza, oltre ad una verifica dell'apprendimento puntuale per tutti che, seppur deducibile in passato, non era stata precisata adeguatamente. La norma rimanda poi alla definizione di un accordo Stato Regioni che armonizzi nel dettaglio tutta la formazione, da emanare entro giugno del 2022.

Questa scadenza può rappresentare l'occasione per metter mano all'argomento formazione assumendo nuovi modi di erogazione e dotandola di più stringenti indicazioni. Si ha l'occasione per superare quello che la letteratura scientifica in materia valuta come paradossale: la forte attenzione nei confronti della formazione sulla sicurezza sul lavoro e l'inefficacia delle azioni messe in campo. Insomma, molte prescrizioni e

ore formative che, in questi anni, non sembrano aver prodotto un impatto efficace sul benessere organizzativo come sul numero degli infortuni e delle morti sul lavoro.

In parte grava sull'attività di formazione una logica affaristica che si sposa con un bisogno di avere al più presto un'attestazione formale che dimostri il rispetto delle norme, anche aggirandone il senso sostanziale di preparazione alla sicurezza. Purtroppo, gli scarsi controlli anche all'accesso fanno in modo che, in questo campo, operino soggetti quasi mai all'altezza del ruolo assegnato e unicamente interessati al guadagno.

Per questo è necessario capire il motivo per cui non sembra crearsi un vero apprendimento e soprattutto un cambiamento, misura di una formazione efficace, all'interno delle piccole, medie e perfino delle grandi imprese che hanno capacità anche finanziarie maggiori da investire.

Uno dei motivi risiede, senza alcun dubbio, nel fatto che ci troviamo di fronte ad un mondo lavorativo in continua evoluzione che obbliga le persone a continui mutamenti di comportamento e ad apprendimento di sempre nuove competenze sia specifiche che relazionali, in presenza di repentini cambiamenti organizzativi.

#### *a. Formazione azione*

Non è ipotizzabile pretendere, con lavoratori adulti, di inserirli in classi disomogenee in cui si tengono lezioni frontali: occorre promuovere dunque una Formazione Partecipativa.

Quella che qui viene proposta è una metodologia che vuole realizzare la valutazione del rischio attraverso la formazione, recuperando i principi dell'action research formulati fin dal 1945 da Kurt Lewin: l'obiettivo del formatore, in questo caso, non è semplicemente quello di esplorare un tema e pervenire ad una diagnosi, trasferendone i contenuti alle persone in formazione, ma di modificare una situazione attraverso le conoscenze acquisite con la ricerca e l'analisi effettuata durante l'attività formativa.

#### *b. Formazione generativa e formazione esperienziale*

“A cosa serve oggi la formazione e quale formazione serve? Mai come in questo tempo vengono poste alle persone delle sfide che impongono loro una profonda flessibilità e la formazione non può più limitarsi solo ad accompagnare i manager e i professionisti nelle trasformazioni interne ed esterne al mercato e all'organizzazione.

Occorre quindi una formazione generativa/esperienziale, capace da un lato di aprire possibilità innovative alle persone cui si rivolge, dall'altro di

stimolare e rafforzare il loro desiderio di costruire e condividere obiettivi e valori con il proprio gruppo e interagire con le politiche delineate dal Top Management.

Le persone e le organizzazioni oggi sono spesso poste in situazioni estremamente stressanti, che provocano disorientamento accompagnato da un profondo disagio, un sentimento di impotenza e un'incapacità di rispondere. La formazione deve lavorare sulla capacità e il desiderio non più di solo "adattamento" e passiva recezione delle novità, ma deve avere come obiettivo una elaborazione interna e condivisa dei valori aziendali, indirizzata al benessere lavorativo (vedi oltre) e a una crescita armonica sia professionale che personale che sviluppi le potenzialità di ogni lavoratore.

La **formazione generativa** oltre a rafforzare le competenze delle persone, si rivolge alle loro esigenze di motivazioni più profonde e ai loro bisogni all'interno delle specifiche realtà lavorative<sup>18</sup>.

Quella che viene definita **formazione esperienziale** prevede invece un apprendimento basato sulla sperimentazione di situazioni reali, lo svolgimento di compiti e l'agire di ruoli da parte del partecipante.

Più che seguire una lezione canonica nella quale le nozioni passano dal formatore al partecipante, quest'ultimo è preferibile diventi il protagonista attivo, mettendosi alla prova attraverso la narrazione della propria esperienza nel lavoro.

L'introduzione di nuove metodologie quali quelle della "formazione esperienziale" - basata sull'esperienza diretta dei discenti e su casi concreti e della "formazione generativa" che stimoli l'empowerment, la creatività e comportamenti risolutivi da parte del lavoratore è uno dei fattori per diminuire la forbice paradossale tra formazione e risultati.

Questo tipo di formazione si concentra su alcuni elementi fondamentali:

- l'analisi, insieme con gli stessi partecipanti, dei loro specifici contesti operativi;
- la rilevazione delle criticità e le proposte di soluzione elaborate con gli stessi lavoratori che agiscono il processo;
- la condivisione con il proprio gruppo di lavoro / colleghi che divengono essi stessi coloro che "monitorizzano" e "motivano" a rispettare le norme sulla sicurezza e i comportamenti a rischio;

---

<sup>18</sup>tratto da "La formazione generativa un nuovo approccio all'apprendimento e al benessere delle persone e delle organizzazioni" - Stefano Gheno 2010

- la elaborazione e la condivisione - sempre nel gruppo di lavoro - di strumenti pratici che favoriscano non solo l'acquisizione dei contenuti, ma anche la loro rapida applicazione sul lavoro;
- la possibilità di utilizzare e mettere in campo l'esperienza diretta dei lavoratori nell'espone eventi sentinella (near miss) e/o fatti realmente vissuti nei propri contesti operativi, riguardanti le problematiche della sicurezza.

Il ruolo del lavoratore cambia profondamente: da mero “creditore” diventa un “collaboratore” di sicurezza e, per certi versi, a sua volta “debitore” verso i suoi colleghi.

Un'attività formativa e informativa che lo coinvolga in prima persona, trasforma il lavoratore da soggetto passivo ad attivo, motivandolo in modo efficace ad assumere comportamenti più responsabili e consapevoli.

La formazione va, quindi, erogata collocando al centro le persone destinatarie, coinvolgendole in una narrazione adeguata ai diversi profili di rischio. Meglio se coinvolte già dalla scuola dell'obbligo, in particolare quelle con indirizzo professionale. A questo proposito il novero degli argomenti rubricati dalle norme, in relazione alle diverse categorie di rischio, dovrà essere rivisto, ampliato e maggiormente dettagliato, accogliendo ciò che le buone prassi, riconosciute e validate, hanno prodotto. In particolare, andrebbero individuate tre tipologie di possibili destinatari: i lavoratori, gli studenti e i volontari, attraverso l'indicazione di percorsi differenziati, che tengano conto delle rispettive specificità.

### *c. Strumenti per la formazione*

Nella realizzazione della formazione oggi è possibile utilizzare una serie di strumenti efficaci e corrispondenti allo sviluppo tecnologico in atto nelle imprese.

A titolo esemplificativo:

- promuovere l'approccio narrativo alla formazione: utilizzare le “storie dei lavoratori” come veicolo di miglioramento nella relazione tra docenti e discenti. La narrazione, oltre che restituire ai lavoratori la centralità, offre ai docenti la possibilità di avere una visione più completa e approfondita del vissuto di come i discenti si muovono nel proprio contesto lavorativo;
- utilizzare l'e-learning come un continuum ed un approfondimento di quanto appreso nella formazione a distanza;
- utilizzare il mobile learning: l'aumento degli smartphone come primi strumenti per la raccolta di informazioni, ha cambiato notevolmente le modalità di fruizione dei contenuti, e quindi di apprendimento e di

comunicazione organizzativa. Ciò può attivare un apprendimento secondo tempi più consoni, una condivisione di informazioni e la personalizzazione dei percorsi didattici attraverso anche l'utilizzo "pillole formative" da somministrare nei momenti di necessità;

- promuovere esercitazioni fisiche e pratiche (action learning, gaming, etc.) non solo in aula ma applicandole nel campo specifico del lavoro con supervisione tra pari e/o tutor aziendali;
- stimolare una formazione continua anche dopo i momenti istituzionali della formazione ciò al fine di rinforzare i cambiamenti dei comportamenti non sicuri e di valorizzazione i comportamenti positivi: creare forum di discussione nei siti aziendali, realizzare mail list per info sulle innovazioni operative e organizzative, fare partire uno spazio libero per i lavoratori, "cassetta delle idee" dove possano lasciare i loro commenti, i loro dubbi e le loro domande;
- organizzare workshop su argomenti specifici, programmare periodicamente convention per tutto il personale sul tema della sicurezza al fine anche di creare senso di appartenenza e accrescere la motivazione.
- promuovere l'utilizzo di IOT (internet delle cose)<sup>19</sup>;
- promuovere esperienze connesse all'utilizzo della realtà aumentata e virtuale;

Tutto questo ovviamente non può essere completamente efficace se non si riesce a motivare e a coinvolgere in modo forte i Datori di lavoro e i dirigenti con pari impegno formativo ora permesso dalle nuove norme introdotte dalla L.215/21.

#### ***d. La formazione dei Datori di Lavoro e dei Dirigenti: sviluppare motivazione e responsabilizzazione***

Il ruolo dei Datori di Lavoro e del Top Management nella formazione alla prevenzione e alla sicurezza diventa a questo punto fondamentale per una reale efficacia di tutto il percorso: serve una strategia che sviluppi in loro la motivazione ad attuarla senza diffidenza e magari anche a progettartela.

- L'obiettivo è che il Top Management acquisisca la consapevolezza dei benefici che può apportare, in termini di prevenzione e di sicurezza, la presenza di collaboratori responsabili, continuamente aggiornati sui valori e gli obiettivi della propria azienda e soprattutto il contributo attivo allo sviluppo di una innovativa "cultura aziendale".

---

<sup>19</sup><https://www.4clegal.com/hot-topic/internet-of-things-dpi-conubio-vincente-migliorare-salute-sicurezza-luoghi-lavoro VALUTARNE PRO E CONTRO! e come inserirli eventualmente in percorsi formativi!>

- Sarebbe auspicabile l'introduzione di una formazione basata sul concetto di "comunità di pratica" "formazione tra pari" "peer to peer coaching" dove persone con le stesse competenze e incarichi (in questo caso con ruoli dirigenziali) si confrontano circa le buone prassi, sugli eventi avversi, sugli eventi sentinella (near miss) che si verificano nelle loro aziende in tema di sicurezza.
- Sviluppare e ragionare tra colleghi su quanto appreso e condiviso nel percorso formativo/informativo può essere utile ad elaborare soluzioni comuni (magari anche collaborando con i lavoratori stessi in un clima di fiducia reciproca) e a monitorarne direttamente sul campo l'efficacia.
  - L'obiettivo dovrebbe essere anche quello di sviluppare nei dirigenti competenze di "coaching" che stimoli il team portandolo alla crescita sia organizzativa che personale dei collaboratori, grazie alla creazione di un clima di fiducia, di responsabilità individuale e di spirito di iniziativa.

Nella progettazione dei percorsi formativi dovranno essere ben valutate le modalità di erogazione, ispirate ai principi andragogici, ed evitando i frequenti eccessi teorici.

#### *e. Formazione sul lavoro (on the job)*

La Formazione va anche parametrata sui lavori oggi consueti, quali: l'appalto, il lavoro somministrato, stagionale, con le altre diverse forme contrattuali comprese le collaborazioni e le partite Iva. Sono modalità che moltiplicano le già ampie difficoltà alla gestione delle risorse umane, della loro motivazione, del benessere organizzativo e delle continue nuove competenze richieste per la gestione del lavoro. Difficoltà che vanno ad aumentare i fattori di rischio da affrontare anche in chiave formativa.

In questo senso è interessante l'introduzione dei cosiddetti break formativi, previsto in alcuni contratti collettivi nazionali. Per fare un esempio il Contratto Collettivo Nazionale Metalmeccanico, recita "*Si potranno a tale titolo sperimentare i cosiddetti break formativi consistenti in un aggiornamento del lavoratore sulla sicurezza attraverso brevi momenti formativi da collocarsi durante l'orario di lavoro in funzione delle esigenze aziendali. Nel corso di detti momenti, la cui durata, genericamente definita breve, è subordinata alle esigenze formative, e sotto la supervisione del docente/RSPP affiancato dal preposto e dall'R.L.S*").

I break formativi rappresentano una delle modalità di formazione non in un'aula, ma in azienda anche se non hanno ancora un riconoscimento puntuale all'interno degli Accordi Stato-Regioni. L'auspicio è che lo trovino all'interno del previsto Accordo da raggiungerci entro il 30 Giugno 2022.

## *f. Requisiti e valorizzazione dei Formatori*

Strettamente connesso al tema della formazione è la preparazione e i criteri con cui si accede al mestiere di formatore.

I requisiti dei formatori, definiti per legge, dovrebbero trovare una più stringente verifica, da parte delle autorità competenti e degli Organismi Paritetici (previsti dall'art.51 del D.Lgs. 81/08) dell'effettiva adozione dei criteri previsti e dell'utilizzo della didattica attiva, utilizzando anche l'esperienza dei lavoratori esperti.

Andrebbe elaborato un protocollo, o codice deontologico, che impegni innanzitutto il committente e ovviamente tutti i formatori della sicurezza ad ispirarsi a criteri di qualità e correttezza professionale.

Risulterebbe utile la costituzione di un albo regionale dei formatori accreditati per la sicurezza, con corsi curati dalla Regione basati sulla diffusione di tecniche didattiche attive.

È auspicabile l'utilizzo di documenti di reporting e meeting da condividere con i formatori esterni per promuovere pratiche di informazione e consultazione fondamentali per il miglioramento delle prestazioni realizzate e il coinvolgimento di tutte le parti interessate e coinvolte nell'attività formativa. Questo permetterebbe di promuovere buone pratiche di coinvolgimento dei fornitori, valutare la loro adesione alla mission dell'ente e consentire l'individuazione delle tematiche più pertinenti da trattare, aumentando anche la motivazione del singolo e l'orientamento migliore possibile.

Inoltre, alle previste tre aree del DM 6/3/2013, è auspicabile che si preveda una preparazione specialistica per rischi specifici particolari, da svolgersi attraverso una preventiva collaborazione con i responsabili aziendali delle imprese.

Naturalmente ogni processo formativo va sottoposto a una attenta valutazione per verificarne l'efficacia della comunicazione, l'avvenuto raggiungimento dell'obiettivo dell'apprendimento e la soddisfazione dei partecipanti e del committente.

## **7. Il Sistema Istituzionale per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**

Il Sistema Istituzionale, così come previsto all'interno del Testo Unico al Capo II del Titolo I, ha il difficile compito di rispondere alle necessità gestionali e di vigilanza di tutto il sistema contemplato dalla stessa normativa.

Il Sistema Istituzionale comprende tre enti: la Commissione di indirizzo e valutazione e Coordinamento Nazionale (art.5), con una proiezione regionale costituita dal Comitato regionale di Coordinamento (art.7) e una Commissione Consultiva permanente (art.6). I tre enti al loro interno sono governati con la partecipazione, come si può apprendere dalla lettura dei suddetti articoli, di tutto il mondo istituzionale, delle parti sociali ai principali istituti del settore (in primis l'Inail) che hanno competenze in materia di salute e sicurezza.

La recente Legge 215/21 ha introdotto alcune importanti novità in materia di sicurezza del lavoro che si riflettono sugli assetti e sul quadro delle competenze istituzionali.

Va sottolineato che l'intervento del Governo è avvenuto, come purtroppo accade spesso in questa materia, sull'onda della necessità di dare risposte a una opinione pubblica colpita da una serie di infortuni che hanno investito il mondo del lavoro. Infatti, le indicazioni sono contenute in un articolo (al Capo III art.13) di un più ampio Decreto Fiscale, orientato a tutt'altre tematiche di carattere economico generale.

L'intenzione è quella di rafforzare la vigilanza sulla salute e sicurezza dei lavoratori. Per far questo si è soprattutto puntato in un'unica direzione assegnando ulteriori funzioni di controllo e, conseguentemente, ulteriori risorse organiche ed economiche all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) che dal varo della Riforma sanitaria del 1978 non aveva più competenze in materia se non in forma ridottissima. Trascurando, quindi, i Dipartimenti di Prevenzione delle ASL (Psal, Spill, Spresal o come altro denominati). Questo intervento che estende le competenze dell'INL impone ancor più la necessità di rafforzare il coordinamento con le ASL e tra le Regioni. Prima di entrare nelle diverse competenze dei principali Enti è necessario avere contezza del quadro generale dentro al quale gli Enti del Sistema Istituzionale previsto dal testo Unico ricevono indicazioni e ruolo.

### ***7.1 Il Piano nazionale della Prevenzione 2020-25***

Il punto di partenza è rappresentato dal Piano Nazionale della Prevenzione che l'Italia vara, in coordinamento con l'Unione Europea e le indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ogni 5 anni. L'attuale Piano con valenza 2020-2025 è stato adottato il 6 agosto 2020 con una Intesa in Conferenza Stato-Regioni. *“Il Piano Nazionale della Prevenzione (PNP) rappresenta lo strumento fondamentale di pianificazione centrale degli interventi di prevenzione e promozione della salute da realizzare sul territorio.*

*Esso mira a garantire sia la salute individuale e collettiva sia la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale attraverso azioni quanto più possibile basate su evidenze di efficacia, equità e sostenibilità che accompagnano il cittadino in tutte le fasi della vita, nei luoghi in cui vive e lavora.*

*Il PNP 2020-2025 rafforza una visione che considera la salute come risultato di uno sviluppo armonico e sostenibile dell'essere umano, della natura e dell'ambiente (One Health). Pertanto, riconoscendo che la salute delle persone, degli animali e degli ecosistemi sono interconnesse, promuove l'applicazione di un approccio multidisciplinare, intersettoriale e coordinato per affrontare i rischi potenziali o già esistenti che hanno origine dall'interfaccia tra ambiente-animali-ecosistemi”<sup>20</sup>.*

Il PNP 2020-25 intende consolidare l'attenzione alla centralità della persona e mira a contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che definisce un approccio combinato agli aspetti economici, sociali e ambientali che impattano sul benessere delle persone e sullo sviluppo delle società, affrontando dunque il contrasto alle disuguaglianze di salute quale priorità trasversale a tutti gli obiettivi.

Alla luce delle recenti esperienze legate alla pandemia da COVID-19, il Piano sottolinea l'indispensabilità di una programmazione sanitaria basata **su una rete coordinata e integrata tra le diverse strutture e attività presenti nel territorio**, anche al fine di disporre di sistemi flessibili in grado di rispondere con tempestività ai bisogni e affrontare le sfide della promozione della salute e della diagnosi precoce.

Per agire efficacemente su tutti i determinanti di salute, il Piano punta su alleanze e sinergie intersettoriali tra forze diverse, secondo il principio della “Salute in tutte le Politiche” e conferma l'impegno nella promozione della salute, chiamata a caratterizzare le politiche sanitarie non solo per l'obiettivo di prevenire una o un limitato numero di condizioni patologiche, ma anche per creare nella comunità e nei suoi membri un livello di competenza, resilienza e capacità di controllo (empowerment) che mantenga o migliori il capitale di salute e la qualità della vita.

Il Piano si articola in sei Macro Obiettivi:

- Malattie croniche non trasmissibili
- Dipendenze e problemi correlati
- Incidenti stradali e domestici
- **Infortunati e incidenti sul lavoro, malattie professionali**

---

<sup>20</sup>[https://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\_2\\_1\\_1\\_1.jsp?menu=notizie&id=5029](https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?menu=notizie&id=5029)

- Ambiente, clima e salute
- Malattie infettive prioritarie

Il Piano adotta un sistema di valutazione, basato su indicatori e relativi standard, che consente di misurare, nel tempo, e in coerenza con il monitoraggio dell'applicazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), lo stato di attuazione dei programmi, anche al fine di migliorarli in itinere, nonché il raggiungimento dei risultati di salute e di equità attesi.

Ogni Regione è chiamata ad adottare il PNP e a predisporre e approvare un proprio Piano locale (Piano Regionale della Prevenzione-PRP), entro i termini previsti dall'Intesa, declinando contenuti, obiettivi, linee di azione e indicatori del Piano nazionale all'interno dei contesti regionali e locali.

A sua volta il livello centrale è tenuto a mettere in campo le Linee di supporto centrale al PNP, parte integrate del Piano stesso, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi garantendo la coesione del sistema.

In relazione al Macro Obiettivo "Infortuni e incidenti sul lavoro, malattie professionali", il PNP considera i cambiamenti del mondo del lavoro, la mutevolezza e precarietà dei contratti, le differenze di genere, l'inserimento e il reinserimento lavorativo di lavoratori con disabilità, l'utilizzo di nuove tecnologie (industria 4.0). Tali temi richiedono un approccio culturalmente diverso alle politiche di prevenzione e di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, al fine di adottare più efficaci e complessivi modelli di intervento che tengano conto dei seguenti aspetti:

- prevenzione primaria dei rischi occupazionali;
- protezione e promozione della salute e sicurezza sul lavoro;
- condizioni contrattuali d'impiego;
- adeguata risposta da parte dei sistemi sanitari ai bisogni di salute e sicurezza dei lavoratori.

Tale approccio è indicato anche dal *National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH)* che ha lanciato il programma **Total Worker Health (TWH)**. La TWH è definita dall'insieme di politiche, programmi e pratiche che integrano la prevenzione dai rischi per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro con la promozione delle azioni di prevenzione di danni acuti e cronici, a favore di un più ampio benessere del lavoratore. Il PNP 2020-2025 richiama, tuttavia, la necessità strategica di agire su tutto il sistema complesso dei diversi attori coinvolti nelle politiche di prevenzione della salute e sicurezza sul luogo di lavoro e, in particolare, di:

- rafforzare il coordinamento tra Istituzioni e partenariato economico-

sociale e tecnico-scientifico, anche attraverso il miglioramento del funzionamento del Sistema Istituzionale di coordinamento previsto nel D.lgs. 81/08;

- realizzare un confronto costante all'interno del Comitato (art. 5) nonché della Commissione Consultiva permanente (art. 6), 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;
- garantire l'operatività dei Comitati Regionali di Coordinamento (art.7), ai fini della corretta attuazione delle politiche di prevenzione e del corretto feedback dal territorio.

## *7.2 I Piani mirati a supporto delle imprese*

Il precedente PNP 2014-19 si proponeva di migliorare le attività di vigilanza, indirizzando l'azione delle ASL verso il supporto al mondo del lavoro (in particolare alle piccole e medie imprese) con attività di informazione e assistenza e riconoscendo la necessità di sostenere i datori di lavoro nel percorso di autovalutazione del livello di sicurezza, nella gestione dei rischi e nell'organizzazione della sicurezza aziendale.

Tali obiettivi necessitano di uno strumento specifico. L'attuale PNP 2020-25 lo individua nel **Piano Mirato di Prevenzione (PMP)** lo strumento in grado di organizzare in modo sinergico le attività di assistenza e di vigilanza alle imprese, per garantire trasparenza, equità e uniformità dell'azione pubblica e una maggiore consapevolezza, da parte dei datori di lavoro, dei rischi e delle conseguenze dovute al mancato rispetto delle norme di sicurezza, anche e soprattutto attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, dai lavoratori, ai loro rappresentanti, alle associazioni, altri enti, ecc. per una crescita globale della cultura della sicurezza.

Il Piano Mirato di Prevenzione si configura, pertanto, come un modello territoriale partecipativo di assistenza e supporto alle imprese nella prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, da attivare in tutte le Regioni (in qualità di Programma Predefinito) secondo un percorso che preveda:

- progettazione condivisa dell'intervento in loco e individuazione di indicatori per la verifica dell'efficacia dell'azione;
- individuazione delle Aziende da coinvolgere nel PMP e informazione su obiettivi, modalità e strumenti di supporto caratterizzanti l'intervento;
- formazione e informazione alle varie figure aziendali su metodologie e strumenti tecnici, incentivazioni, buone prassi organizzative e accordi di contesto utili al miglioramento delle performance di SSL in ottica gestionale;

- monitoraggio/controllo durante il periodo dell'intervento;
- verifica dell'efficacia dell'intervento di prevenzione;
- piano di comunicazione e condivisione dei risultati.

**Il PMP, pertanto, si compone di una successione di tre macro-fasi, ciascuna delle quali si può caratterizzare per più fasi specifiche:**

***1. Fase di assistenza:***

- progettazione
- seminario di avvio
- informazione/formazione

***2. Fase di vigilanza***

- autovalutazione delle aziende
- vigilanza da parte delle ASL sulle aziende coinvolte nell'intervento di prevenzione

***3. Fase di valutazione di efficacia***

- raccolta e diffusione di buone pratiche o misure di miglioramento
- questionario sulla percezione dei rischi
- restituzione dei risultati e/o di buone prassi.

A livello regionale e locale, inoltre, vengono consolidati e strutturati più capillarmente i **Piani di prevenzione tematici** (Piano nazionale edilizia, Piano nazionale agricoltura, Piano nazionale patologie da sovraccarico biomeccanico, Piano nazionale stress lavoro correlato, Piano nazionale cancerogeni occupazionali e tumori professionali), inserendo nel loro contesto anche PMP per il supporto alle aziende.

***7.3 Servizi di Prevenzione e il nuovo ruolo dell'INL***

La Legge n.215 del Dicembre del 2021 ha assegnato gli stessi compiti che appartenevano già ai Servizi di Prevenzione delle ASL anche all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL). Questo nella logica che l'allargamento delle capacità ispettive porti a un pari aumento del numero dei controlli alle aziende. L'intenzione è da apprezzare, ma non si può nascondere che apre non pochi problemi di organici, di presenza delle professionalità indispensabili, delle competenze e infine del Coordinamento nella programmazione e sulle priorità degli accessi.

Prima di entrare però nelle valutazioni e nelle proposte è utile riassumere il quadro delle competenze e della condizione dei due servizi: ASL e INL.

## *I Dipartimenti di Prevenzione e i rapporti Stato-Regioni*

Il Ministero della Salute e le Regioni, sono dotati di uno strumento di programmazione: il Piano Nazionale per la Prevenzione (PNP) a cui si raccordano i Piani Regionali di Prevenzione (PRP). Tuttavia, le Regioni operano autonomamente nella programmazione e ripartizione delle risorse, a fronte della carenza di un sistema di governo efficace, condiviso e coordinato tra livello nazionale e quello regionale.

L'attuale assetto in materia di sicurezza e salute dei lavoratori e nei luoghi di lavoro è concentrato sul raggiungimento di LEA i Livelli Essenziali di Assistenza che indicano quali sono le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale (SSN) è tenuto a fornire a tutti i cittadini. Tra le aree in cui si stabiliscono questi livelli essenziali ce ne sono due che interessano il tema della salute nei luoghi di lavoro:

- tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati;
- sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Le Regioni operano attraverso le Aziende Sanitarie Locali (ASL). L'ASL è un ente pubblico della pubblica amministrazione italiana, deputato all'erogazione di servizi sanitari in un determinato territorio, di solito provinciale, ma anche sub provinciale (cittadino, municipale, ecc.). Nel 2022, sono 106 le ASL presenti sul territorio.

In quel Decreto del 1992 vennero istituiti i Dipartimenti di Prevenzione che hanno competenza nei seguenti settori tra cui:

- igiene e la sanità pubblica (Servizio igiene e sanità pubblica, SISP);
- prevenzione, l'igiene e la sicurezza negli ambienti di lavoro (Servizio per la prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro, SPSAL);
- igiene degli alimenti e della nutrizione (Servizio igiene alimenti e nutrizione, SIAN);
- igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche (Sanità pubblica veterinaria, SVET).

Il benessere negli ambienti di lavoro sul territorio regionale è l'obiettivo dei Servizi di prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro (SPSAL), che si occupano anche di vigilanza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, di inchieste e accertamenti su malattie professionali e infortuni, promozione della salute e attività di assistenza alle imprese.

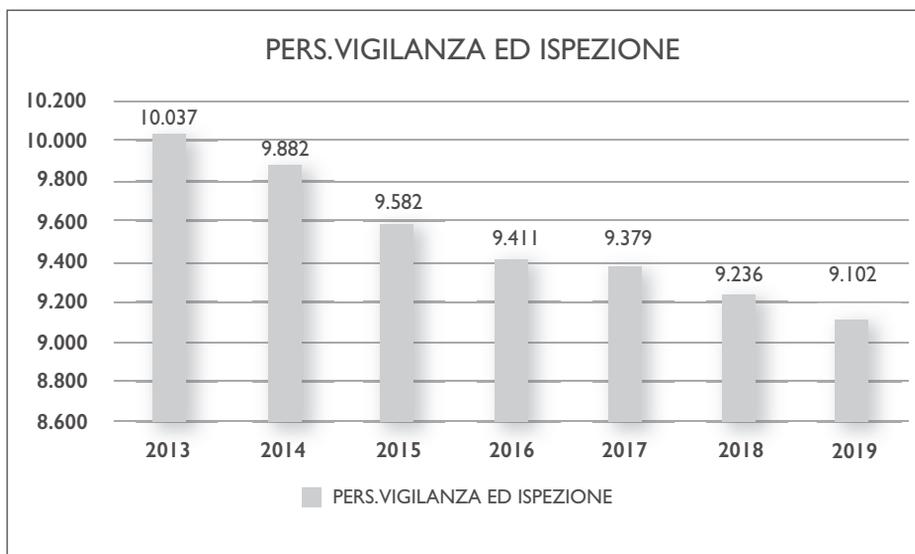
L'ispezione di un luogo di lavoro può essere effettuata a seguito di una richiesta di intervento attivata su istanza di un lavoratore o di un loro rappresentante, oppure per iniziativa autonoma da parte dello SPSAL.

In fase di controllo, gli operatori della ASL hanno accesso a tutta la documentazione e a tutti i luoghi di lavoro.

Gli operatori arrivano in azienda o nel cantiere e effettuano l'ispezione che può interessare sia il controllo del luogo e delle attività, quanto il controllo della documentazione obbligatoria.

Il Ministero della salute ha pubblicato, recentemente, i dati illustrati nel grafico sotto, relativi all'unità di personale a tempo indeterminato, presenti nei SPSAL con compiti ispettivi.

Ricordiamo che si tratta della struttura ai cui componenti è riconosciuta la qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria, in occasione di eventi infortunistici e di denuncia di malattia professionale (MP), e svolge compiti di avviare inchieste al fine di accertare le cause, le misure correttive e le responsabilità all'origine dell'evento - secondo quanto previsto dal Codice di procedura penale - e per richiedere misure di tutela del lavoratore, nell'ottica della funzione preventiva dell'intervento ispettivo.



*Personale a tempo indeterminato del comparto sanitario nazionale – trend 2013-2019.  
Dati pubblicati nel 2021*

Come si può osservare, il numero degli addetti è in costante diminuzione dal 2013. Il blocco delle assunzioni ha sortito due altri effetti. Il restringimento della varietà delle professionalità presenti, e l'invecchiamento dei dipendenti. L'età media è passata da 49,9 anni nel 2013 a 50,6 anni nel 2019 e ovviamente continua a salire.

Dati maggiormente dettagliati sono stati elaborati nel 2018 dal Gruppo Tecnico Interregionale per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro con

riferimento agli anni dal 2013 al 2016. Questi dati sono rappresentativi della effettiva presenza in servizio.

Nel periodo il personale in organico e dedicato esclusivamente all'attività di salute e sicurezza risulta essere diminuito nel totale del 17,44%. Il profilo professionale del "Tecnico della Prevenzione" (TdP) ha subito una flessione che si è attestata a -9,50%, passando dalle 2067 unità del 2013 alle 1.870 unità del 2016. I medici del lavoro sono ridotti del 22,66% (da 768 nel 2013 a 594 nel 2016); la dirigenza sanitaria non medica - che comprende chimici, biologi, ingegneri, ecc. - si è ridotta del 16,75%.

Sempre nel periodo osservato, si assiste a una costante diminuzione del numero di inchieste infortunistiche concluse di circa il 25%; stesso andamento si è verificato per il numero di inchieste concluse con riscontro di violazione (pari al - 46,09%). Nel 2016 le inchieste sulle Malattie Professionali (MP) concluse sono state 7.782, pari al 16,12% in meno delle inchieste concluse nel 2013. Nonostante che le MP denunciate siano aumentate nello stesso periodo. Insomma, stiamo parlando di una regressione pesante dell'operatività dei SPSAL.

### *L'Ispettorato Nazionale del Lavoro e le nuove competenze*

Oggi l'Ispettorato Nazionale del Lavoro esercita e coordina sul territorio nazionale la funzione di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale, compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Da Dicembre 2021 la legge ha modificato l'articolo 13 del D.L gs. 81/08 che tratta della Vigilanza, la quale ora è "*svolta dalla azienda sanitaria locale (ASL) competente per territorio e dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)...*"

Il Coordinamento spetta al Comitato nazionale previsto dall'art.5 del Testo Unico e dal Comitato Regionale, art.7. A livello provinciale sono le ASL e INL che "*promuovono e coordinano sul piano operativo l'attività di vigilanza...*"<sup>22</sup>. La legge modifica completamente anche l'art.14 del Testo Unico e assegna ad entrambi gli enti vigilanti il potere, prima riservato solamente al Ministero del Lavoro, di sospensione dell'attività produttiva.

Per svolgere la nuova attività di vigilanza anche sul tema della salute e della sicurezza sono previste assunzioni di più di mille persone.

---

<sup>22</sup>nuovo comma 4 dell'art.13 del D.Lgs. 81/08

## *L'omogeneità dell'attività di vigilanza sui territori*

Il modello dei Servizi SPSAL delle ASL, istituito dalla Riforma sanitaria del 1978, ha indubbiamente funzionato dimostrando un'elevata capacità di confrontarsi con problemi nuovi e complessi, sembra, però, non rispondere più sufficientemente alle effettive esigenze della prevenzione, non perché sia sbagliato, ma perché il mondo del lavoro è cambiato.

Le attuali competenze del SSN in merito alla vigilanza dei luoghi di lavoro sono state, come detto, integrate con quelle assolute dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. È auspicabile che l'integrazione sul piano operativo avvenga sulla base di una pianificazione e di una stretta collaborazione, anche nella fase di analisi delle ricadute.

Per entrambi ci sono aspetti da affrontare:

- l'aspetto della vigilanza e dei controlli deve essere svolta mediante una adeguata azione di indirizzo per mettere in condizione le strutture presenti nei territori di operare maggiormente in una **logica coordinata e omogenea**.

Va sottolineato che i due Enti attualmente non hanno al loro interno le professionalità necessarie allo svolgimento del compito assegnato di vigilare e prescrivere gli adeguamenti indispensabili al rispetto della normativa.

Sarà quindi necessario per entrambi mantenere e sviluppare:

- Una Territorialità e programmazione mirata
- Una Equipe multidisciplinare
- Una Autonomia progettuale e di azione.

Dovranno poi:

- **sviluppare un indirizzo tecnico-scientifico nazionale condiviso, per la produzione e la diffusione di indicazioni univoche** e specifiche sulla attuazione degli obblighi normativi e in generale sulla prevenzione nei luoghi di lavoro, in relazione alle problematiche dei singoli rischi e degli specifici comparti produttivi;
- **razionalizzare le diverse funzioni ed azioni di vigilanza** messe in atto ai fini della SSL nei confronti del sistema produttivo nazionale, al fine di garantire un'attività ispettiva efficiente ed omogenea;
- **valorizzare l'attività di vigilanza anche nell'ottica del monitoraggio e dell'analisi dei fattori di rischio lavorativi** (es. sistema Informo, sistema Malprof, banca dati Previs delle violazioni e prescrizioni, ecc.) al fine di

ricavare indicazioni per le strategie di prevenzione e per la verifica di efficacia degli interventi migliorativi, compresi il trasferimento e la condivisione delle soluzioni adottate;

- **aumentare la qualità della vigilanza** attraverso l'individuazione di modelli, strumenti e criteri di azione e di selezione delle aziende da sottoporre a controllo, nell'ottica della trasparenza ed equità degli interventi;
- **integrare la funzione istituzionale di monitoraggio dei luoghi di lavoro con il contributo degli Organismi Paritetici**, anche attraverso l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

## **8. La funzione strategica dell'assistenza alle imprese e ai lavoratori**

Come peraltro sollecitato a livello europeo, si evidenzia la necessità di valorizzare il ruolo dei Servizi pubblici di prevenzione per quanto concerne la *funzione di assistenza alle imprese*.

Un'attenzione particolare deve essere posta alle piccole imprese, alle cooperative, ai lavoratori autonomi, a cui vengono sempre più affidati lavori in appalto ad elevato rischio (come, ad esempio, le attività di manutenzione). Al riguardo, le azioni di supporto vanno indirizzate prioritariamente nei cantieri, in agricoltura e nelle aziende a maggior rischio, sviluppando il metodo dei piani mirati che, nell'integrare assistenza e vigilanza, favorisce la diffusione e la promozione di *best practice*.

**La funzione dell'assistenza, come stabilito nel PNP 2020-2025, si può esplicitare attraverso:**

- i piani mirati di prevenzione attuati localmente da parte delle istituzioni (con i Servizi di prevenzione quali riferimenti territoriali), che nella fase di trasferimento delle conoscenze coniughino il confronto e il reciproco scambio tra il sistema istituzionale e il sistema delle imprese in merito a strumenti, priorità e fabbisogni;
- il sostegno al processo di valutazione e gestione dei rischi mediante strumenti semplificati e interattivi on-line e strumenti tecnico/specialistici, sviluppo e diffusione di buone pratiche e soluzioni;
- il supporto per l'attuazione di modelli gestionali e organizzativi, quale opportunità per la qualificazione delle imprese, anche verificati dalla ASL competente per territorio durante l'attività dei piani mirati di prevenzione. Può essere costituito presso il Comitato territoriale di coordinamento

un elenco delle aziende che hanno documentato e attuato il modello gestionale e organizzativo;

- il raccordo e il coordinamento con gli Organismi paritetici, sia nell'attività di sopralluogo che nel processo dell'asseverazione e nella promozione e svolgimento della formazione e informazione.

Occorre poi considerare che la categoria dei datori di lavoro è quella su cui grava il compito primario di istituire e governare il sistema di sicurezza nei luoghi di lavoro. Pertanto, in fase di assistenza, va presa in attenta considerazione la loro formazione alla sicurezza nell'ambito della definizione dei requisiti minimi di qualificazione delle imprese, soprattutto nelle micro e piccole.

### **9. Una proposta per rafforzare le sinergie nell'attività di vigilanza e assistenza e implementare il sistema istituzionale: un'Agenzia per i Servizi di Prevenzione delle ASL - AGENAP**

Alla luce dell'assetto istituzionale che risulta dalle norme vigenti sulla SSL, e delle argomentazioni finora esposte si rende necessaria una proposta che colmi alcune lacune: la nascita di un'**Agenzia per il supporto e coordinamento a livello nazionale delle funzioni di vigilanza e assistenza alle imprese.**

Tale Agenzia realizzerebbe, di fatto, il raccordo operativo tra il Comitato art. 5 e le attività che i Servizi di prevenzione attuano in base alle scelte programmatiche definite nello specifico dalle Regioni, alla luce del Piano Nazionale di Prevenzione (PNP).

Il PNP 2020-25 indica l'approccio Total Worker Health per affrontare gli aspetti della salute e sicurezza sul lavoro promuovendo l'applicazione di un approccio multidisciplinare, intersettoriale e coordinato.

La promozione della salute caratterizza le politiche di prevenzione per creare tra i lavoratori e datori di lavoro livelli di competenza e capacità di controllo (empowerment) al fine di mantenere e migliorare il livello di salute e sicurezza. L'esperienza Covid-19 ha fornito utili spunti a questo riguardo, evidenziando fra le altre cose la necessità di un riferimento centrale, autorevole e preparato. L' AGENAP (Agenzia Nazionale per la Prevenzione) può assumere questo ruolo.

Il rafforzamento delle Aziende sanitarie, come previsto dal PNP, favorisce lo sviluppo delle attività di I livello (prevenzione e attività distrettuale) che

necessitano di un'adeguata azione di supporto realizzata, per l'appunto, da un'Agenzia di livello nazionale. Le azioni di prevenzione, e di sorveglianza, devono basarsi il più possibile su prove di efficacia e sulla misura dei risultati, questi ultimi espressi in termini sia di processi che di esiti, ricorrendo ai cosiddetti *leading* e *lagging indicators*<sup>23</sup> opportunamente monitorati localmente e centralmente.

Per un'efficace azione di contrasto agli eventi dannosi per i lavoratori (infortuni e malattie professionali) devono essere potenziati gli attuali sistemi di sorveglianza, considerando anche la possibilità di estendere il monitoraggio alle condizioni di rischio, a prescindere dal verificarsi degli eventi dannosi, che vengono evidenziate durante l'attività di sopralluogo o attraverso l'attività diagnostica condotta dagli ambulatori di medicina del lavoro. Tale sistema di sorveglianza integrato, gestito e coordinato dall'Agenzia in collaborazione con le Regioni, consente di valutare i profili di rischio che caratterizzano il tessuto produttivo nell'ambito dei diversi territori e di conseguenza pianificare le azioni adeguate.

L'obiettivo enunciato dal PNP di ridurre le disuguaglianze sociali e geografiche rientra tra le priorità nazionali. In tal senso può agire l'azione di trasferimento delle conoscenze condotta dai Servizi di prevenzione nell'ambito dei piani mirati di prevenzione e dei piani di prevenzione tematici, sostenuti da metodi e strumenti validati e resi disponibili dall'Agenzia, previo il lavoro condotto con la rete dei Servizi e contestualizzato rispetto alle esigenze che emergono nei diversi distretti.

Nell'ambito del supporto al coordinamento delle funzioni di vigilanza e assistenza, l'AGENAP curerà la progettazione di modelli formativi integrati su SSL riguardante non solo il personale destinato al SSN ma anche gli operatori che vengono impiegati presso le imprese (Medici Competenti, RSPP e ASPP, RLS/RLST/RLSP). Indispensabile, a tal fine, l'analisi delle esigenze attraverso confronti con le forze sociali oltre che con gli operatori stessi dei Dipartimenti di prevenzione.

Tra le competenze dell'Agenzia, infine, rientra lo strumento strategico della comunicazione (su fattori di rischio, buone pratiche, soluzioni, linee guida, ...), sia per condividere le conoscenze tra gli attori del sistema

---

<sup>23</sup>La definizione dei termini *leading* e *lagging* è la predizione di quello che rappresentano. *Leading* è un indicatore "anticipatore", che precede eventi non ancora verificati. *Lagging*, invece, è il cosiddetto indicatore "in ritardo", che segue eventi già accaduti. Qualunque sia l'ambito in cui stiamo operando, questi indicatori ci permettono in sostanza di prevedere ciò che accadrà in futuro, basandosi su quello che già è accaduto nel passato

della prevenzione, istituzionale e non, che per rafforzare la valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure migliorative, svolgendo attività promozionale della cultura della prevenzione in materia di danni derivanti dai pericoli per la salute nei luoghi di lavoro presso Enti, datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori.

Detta Agenzia sarà costituita come Ente pubblico non economico di rilievo nazionale, istituito con decreto legislativo come organo tecnico-scientifico del SSN svolgendo attività di ricerca e di supporto nei confronti del Ministro della salute, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'Agenzia assicura, inoltre, la propria collaborazione tecnico-operativa alle Regioni e alle singole aziende sanitarie in ambito organizzativo, gestionale, in tema di efficacia degli interventi di assistenza e vigilanza dei luoghi di lavoro, nonché il supporto alle azioni degli Organismi paritetici.

## **10. In conclusione: 8 proposte di miglioramento**

- 1. Sviluppare una Strategia Nazionale su Salute e Sicurezza** coerente con i Piani Nazionali di Prevenzione, fondata sui concetti di prevenzione, partecipazione e promozione, in modo tale da contribuire allo sviluppo del diritto alla salute dei cittadini dovunque essi si trovino a vivere e ad agire. Coscienti che l'attività lavorativa e professionale, che copre la maggior parte della giornata e degli anni della vita da adulti, è cruciale per la realizzazione di tale diritto di cittadinanza;
- 2. È necessario migliorare fortemente il coordinamento tra gli Enti che si occupano del tema della salute nei luoghi di lavoro.** A cominciare dal potenziamento del ruolo di cabina di regia del Comitato ex art.5 D.lgs.81/08 (dove sono presenti i rappresentanti dei due Ministeri competente: Lavoro e Salute), a garanzia dell'effettivo perseguimento degli obiettivi individuati dal sistema Stato-Regioni, e il maggiore collegamento di questo con i Comitati regionali di coordinamento ex art.7 D.lgs.81/08, per la programmazione d'interventi sui territori alla luce degli obiettivi di prevenzione individuati e in accordo con le parti sociali. Obiettivo da raggiungere anche creando l'AGENAP (vedi sopra il punto 9);
- 3. dare l'effettiva operatività al Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione- SINP (art.8 D.lgs.81/08),** al fine di indirizzare, pianificare, monitorare e verificare le iniziative di prevenzione in tutto il territorio nazionale, utilizzando e mettendo a fattor comune le informazioni che sono presenti negli archivi di vari enti;

4. **dotare di un adeguato finanziamento e dimensionamento** delle risorse di personale perdute nel corso degli anni nei Dipartimenti di Prevenzione, presidio della medicina territoriale nel SSN ribadito anche dall'emergenza legata alla pandemia Covid-19 e all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL);
5. **Il rafforzamento dei percorsi di qualificazione delle imprese**, in particolare di quelle che svolgono lavorazioni ad elevato rischio, con l'obbligo di formazione alla sicurezza dei datori di lavoro che intraprendono tali attività;
6. **5. Assistenza e incentivi per la salute, sicurezza e la sostenibilità ambientale alle MSE (Micro Small Enterprises) piccole e microimprese. Assistenza fornita da Enti Pubblici (Inail, ASL. Regione ecc.) in collaborazione con gli Organismi Paritetici dell'artigianato e delle micro e piccole imprese, come previsto anche dai Piani Europei<sup>24</sup>.**
7. **la revisione del sistema della formazione**, l'armonizzazione degli accordi in materia, lo sviluppo dei corsi a partire da pratiche e strumenti utilizzati nei diversi contesti organizzativi, le modalità di formazione congiunta per le diverse figure aziendali, in particolare Rls e Rspg/DL. Compresa la verifica dell'azione dei soggetti formatori da parte dei Servizi di prevenzione delle Asl e dell'INL, prevedendo il controllo di quanto da essi attestato in merito a durata, contenuti e modalità della formazione;
8. **La pronta realizzazione del Repertorio Nazionale degli Organismi Paritetici** insieme a una regolamentazione più efficace e puntuale di queste importanti strutture di partecipazione a cui si dovrebbero ampliare le proprie competenze per supportare le aziende, promuovendo la salute e la sicurezza del lavoro con il sostegno informativo dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL e dall'INAIL.

---

<sup>24</sup><https://osha.europa.eu/en/publications/safety-and-health-micro-and-small-enterprises-eu-policy-practice-description-good8>



---

*pubblicato a giugno 2022*



Lavoro  
Ambiente  
Salute  
Sicurezza



Circolo Rosario Bentivegna



Lavorare in sicurezza  
accrescere il benessere  
Lavorare in sicurezza  
accrescere il benessere