

Profili di strategie di prevenzione per la salute e la sicurezza e la qualità del lavoro in Emilia Romagna di Gino Rubini

Le ricerche svolte in Emilia Romagna e in alcune altre regioni sulle condizioni di lavoro, sulla effettiva gestione dei rischi in ambiente di lavoro offrono la possibilità di fare il punto su di un tema che da tempo è difficile trovare tra le priorità nelle agende dei decisori politici.

Farò riferimento sia ai risultati di queste ricerche sia ad altre fonti di dati che permettono di definire i nodi critici che si dovranno affrontare per riprendere un percorso meno discontinuo sui temi della qualità del lavoro, regolarità e sicurezza del lavoro, in una epoca nella questi aspetti sono divenuti periferici nel dibattito politico e sindacale.

Nei rapporti precedenti e in diversi lavori si sono affrontati già questi temi, si sono individuati e vagliati strumenti e limiti di elaborazione riguardanti sia il ruolo delle istituzioni sia il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza dei partner sociali, imprese e lavoratori.

Il criterio con la quale affronto la questione della qualità del lavoro e delle condizioni di vita in Emilia Romagna è simmetrico al criterio adottato dalla Fondazione Europea di Dublino nella stesura dell'ultimo Rapporto 2005- 2006 ¹

Nella prima parte sarà affrontato il tema della evoluzione normativa, con un approccio complessivo che tiene conto della legislazione in materia di lavoro e prestazioni lavorative sia a livello europeo, sia a livello nazionale e regionale. Una attenzione sarà dedicata alla vicenda del fallimento della proposta governativa di Testo Unico in materia di salute e sicurezza. Come è noto con questa vicenda è stata "bruciata" per un certo periodo la possibilità di elaborare un Testo Unico ben fatto e in grado di rispondere alle reali esigenze con un sistema organico di norme, in grado di regolare con la certezza del diritto e con equilibrio la relazione tra aziende e pubblica amministrazione.

1

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions "Annual review of working conditions in the EU: 2005-2006"

Nella seconda parte sarà affrontato il tema delle politiche di sviluppo in materia di qualità del lavoro, ben sapendo che la condizione di stagnazione della economia italiana ha nei fatti paralizzato le iniziative di promozione di “buone pratiche” cui era demandato il miglioramento delle condizioni di lavoro .

Nella terza parte del saggio si esamineranno la evoluzione dei fattori di rischio in alcuni comparti produttivi e dei servizi presenti in regione e le connessioni con le politiche più generali tese a costruire un contesto positivo per la qualità e il benessere possibile nei luoghi di lavoro. Infine ancora una volta, nella quarta parte , si affronterà il tema degli strumenti di integrazione delle politiche per la qualità del lavoro a livello regionale e nazionale.

1.0 Le trasformazioni del sistema normativo in materia di lavoro, le direttive europee, la legislazione nazionale e regionale

Il riferimento principale rispetto alle tendenze in campo normativo rimangono le direttive europee in materia di lavoro.

Nel 2005 è stata la Direttiva sul tempo di lavoro a rimanere in agenda per tutto l'anno.

L'obiettivo di questa direttiva, secondo gli orientamenti sfavorevoli ai diritti dei lavoratori della Commissione, predisposta in vista anche dell'allargamento della UE , era quello di fissare un metodo di calcolo certo del periodo di riferimento del tempo massimo di lavoro settimanale (prolungato dai quattro mesi ad un anno) , la introduzione di definizioni certe rispetto al tempo di reperibilità (disponibilità) alla chiamata e alla parte da considerare "inattiva" del tempo di chiamata .

Sempre non favorevole ai lavoratori e alle organizzazioni sindacali era l'ipotesi di introdurre una opzione personale del lavoratore per derogare tramite la clausola " opt-out " dalle disposizioni riguardanti l'orario settimanale massimo di lavoro.

Le organizzazioni sindacali si erano opposte a questo orientamento e la Commissione Lavoro del Parlamento Europeo il 21 aprile del 2005, in contrasto con la Commissione Europea ha prodotto un Rapporto che richiede che l'opt-out sia abolito, che tutto il tempo della reperibilità in attesa di essere chiamati al lavoro sia considerato tempo di lavoro. Allo stato dell'arte tale problema non è ancora risolto.

L'altro intervento legislativo rilevante riguarda le modifiche alla Direttiva Bolkestein che sono state proposte dalla Commissione Affari Sociali del Parlamento Europeo .²

² La direttiva Bolkestein (la direttiva relativa ai servizi nel mercato interno) votata – in prima lettura - al Parlamento europeo il 16 febbraio 2006 è stata profondamente modificata rispetto all'impostazione della direttiva presentata dalla Commissione europea il 13 gennaio 2004.

Una applicazione della Direttiva nella versione originale avrebbe messo in discussione gli strumenti normativi in materia di tutela della salute e sicurezza di ciascun paese europeo in quanto, in ragione del principio che ai lavoratori provenienti dall'estero le misure di tutela sarebbero state quelle del "paese d'origine".³ Occorrerà attendere la decisione della Commissione per verificare se e come verranno accolte le modifiche proposte dal Parlamento Europeo.

Queste due direttive rappresentano un riferimento importante per valutare le tendenze in materia di politiche del lavoro e dei diritti in materia di condizioni di lavoro. Dall'Europa allargata a 25 soffia un grande freddo sociale ove si conferma come riferimento principale la competitività intesa quasi solo come concorrenza tra i lavoratori dei diversi paesi, nella quale vincono le aziende che si presentano sul mercato con il costo del lavoro e con i salari più bassi, senza diritti e/o tutele assicurative e previdenziali decenti per i lavoratori. Peraltro queste direttive promuovono orientamenti che sono in gran parte contraddittori con altre direttive in materia sociale, ad esempio la direttiva quadro 391/89 in materia di salute e sicurezza nel lavoro⁴. Il conflitto tra interessi delle imprese e condizioni di lavoro di milioni di lavoratori si è esplicitato su queste due ultime direttive, la direttiva sul tempo di lavoro e la direttiva sui servizi.

Gli obiettivi indicati nella strategia di Lisbona, qualità alta dello sviluppo e buona occupazione coniugate con sviluppo sostenibile e coesione sociale non sono stati realizzati.⁵

Gli aspetti sociali della strategia di Lisbona sono stati subordinati alla stabilità economica, alla riduzione dei costi e del deficit.

Proprio il voto al Parlamento europeo, che ha visto un accordo di compromesso tra il PSE, il Partito socialista europeo e il PPE, il Partito Popolare Europeo, dimostra che la maggioranza è consapevole che la direttiva "originaria" era veramente pericolosa, per certi versi impraticabile e che cercava di minare alla base proprio i principi a fondamento dell'Europa sociale e del modello sociale europeo.

³ Proposta di direttiva sui servizi Prima analisi dei risultati del voto del Parlamento europeo in sessione plenaria (16 febbraio 2006) in relazione ai settori di intervento e alla richiesta di azione della FSESP (Funzione Pubblica Europea)
http://www.fpcgil.it/internaz/No_alla_bolkestein/IT_Drft_SD_1st_analyse_result_vote.pdf

⁴ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, riguardante l'applicazione di provvedimenti volti a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

⁵ Nel marzo del 2000 si tenne a Lisbona un Consiglio europeo per favorire l'occupazione, lo sviluppo economico e la coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza. Fu dato l'avvio ad una strategia che mirava a fare dell'Unione europea l'economia più competitiva e dinamica al mondo, in grado di coniugare la crescita con nuovi e migliori posti di lavoro.

La strategia di Lisbona era (è) incentrata sulla realizzazione di obiettivi concreti, da realizzare entro il 2010:

- raggiungere un tasso medio di crescita economica del 3% circa;
- portare il tasso di occupazione al 70%;
- far arrivare il tasso di occupazione femminile al 60%.

Nel giugno 2001, il Consiglio europeo di Göteborg ha integrato tale strategia con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. I successivi Consigli europei hanno evidenziato una serie di ulteriori linee di intervento, tra cui lo sviluppo della società dell'informazione, la costituzione di uno spazio europeo della ricerca, il sostegno all'innovazione, l'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale.

Un programma di rinnovamento economico e sociale per l'Europa - Contributo della Commissione Europea al consiglio straordinario di Lisbona 23-24 marzo 2000 (PDF 395kb)

http://europa.eu.int/comm/archives/commission_1999_2004/prodi/pdf/lisbon_it.pdf

Tale approccio limitato non ha consentito di raggiungere né gli obiettivi sociali né un'economia sufficientemente dinamica. Un'eccessiva concentrazione sul deficit non ha infatti permesso di effettuare investimenti sufficienti a realizzare gli obiettivi sociali ed economici di Lisbona. Gli investimenti dovrebbero essere incoraggiati e non penalizzati.

E' in questo contesto europeo che vanno lette le politiche nazionali in materia di lavoro, qualità e sicurezza, regolarità del lavoro .

Prima di procedere ad una analisi della situazione nazionale e regionale occorre soffermarsi in un esame dei documenti riguardanti , a livello europeo , le strategie per il miglioramento della qualità del lavoro , della promozione del benessere nel lavoro .

Il programma 2002-2006 in materia di salute e sicurezza nel lavoro si proponeva di integrare gli ambiti della salute e della sicurezza nel lavoro con le altre politiche come le strategie in materia di occupazione o di sanità pubblica.

La strategia 2002 - 2006 era stata adottata come uno strumento per l'adattamento ai cambiamenti della società del mondo del lavoro . Purtroppo questa strategia tesa al coinvolgimento dei partner sociali rimaneva troppo imprecisa rispetto alle iniziative da adottare e rispetto all'agenda in cui definire le priorità.

All'inizio del 2005, la nuova Commissione proponeva la propria Agenda Sociale centrata su due obiettivi: piena occupazione e uguaglianza delle opportunità. In questa comunicazione intitolata “ Una nuova dinamica per le relazioni industriali “ La Commissione annuncia la preparazione di una nuova strategia in materia di salute e sicurezza nel lavoro 2007- 2012.”

Questa strategia in medicina e prevenzione occupazionale dovrebbe essere orientata ai nuovi rischi (per esempio rischi da nano tecnologie e rischi biologici da tecnobiologie ...) e alla salvaguardia dei livelli minimi di protezione e di copertura sanitaria per la maggioranza dei lavoratori e delle lavoratrici che non sono ancora protetti. In particolare questa attenzione sulla tutela sanitaria dei lavoratori è rivolta ai paesi che sono entrati da poco tempo .

Da questa strategia comunitaria 2007- 2012 i Sindacati dei lavoratori si attendono un approccio centrato su due rischi prioritari : i disturbi muscolo scheletrici , principale causa di malattie legate ad una organizzazione del lavoro esposta a forti costrizioni e i prodotti chimici , causa di gravi patologie correlate al lavoro.

Le istituzioni europee si trovano al bivio tra due prospettive che possono scegliere .

La prima è quella di mantenere saldo il riferimento verso una armonizzazione delle condizioni di lavoro tra i diversi paesi europei in modo da evitare la spirale del dumping sociale che

comprimerebbe in modo insostenibile le condizioni di vita e di lavoro, questa sarebbe una direzione verso la qualità alta dello sviluppo , la seconda sarebbe quella di dare spazio al mercato senza regole.

Se dovesse prevalere questa seconda ipotesi , l'armonizzazione delle differenti situazioni nazionali cesserebbe d'essere prioritaria e si passerebbe allo smantellamento delle regole esistenti al fine di promuovere una concorrenza senza limiti.

La preparazione di un programma per la salute e la sicurezza per il periodo 2007-2012 dipenderà in gran parte da queste scelte strategiche . Se prevarrà una linea per lo sviluppo nella qualità la Commissione rilancerà il programma di armonizzazione verso l'alto delle condizioni di salute e sicurezza nel lavoro.

Diversamente in nome della semplificazione opererà un "alleggerimento" delle attuali direttive esistenti e affiderà alla " buona volontà " delle parti sociali la gestione di questa tematica nella forma delle "buone pratiche"...

Qualche segno delle difficoltà a procedere nelle logiche di deregulation , come abbiamo visto si sono già verificate con la bocciatura della proposta di direttiva rispetto al lavoro nei porti nella quale era contenuta una norma che prevedeva l'assegnazione del lavoro di carico e scarico delle navi a personale non docker, reclutato dagli armatori all'occasione. Questa deregulation avrebbe messo in discussione la sicurezza e un reale rischio di dumping sociale. Questa proposta di direttiva contrastata dal movimento sindacale su scala europea è stata bocciata dal Parlamento europeo il 18 gennaio 2006 a grande maggioranza. E' una prima sconfitta di una visione della economia dove la internazionalizzazione degli scambi è considerata come una priorità assoluta quale che sia l'impatto negativo della crescita senza qualità sull'ambiente , sulla salute o sulla equità sociale.⁶

Per quanto riguarda la governance dei rischi chimici rammentiamo che il Programma Reach è stato approvato sia pure con forti limitazioni del campo di applicabilità conquistate dalle lobbies della industria chimica.

Marc Sapir , direttore del Dipartimento salute e sicurezza di ETUI-REHS scrive : “ *La copertura dell'insieme dei lavoratori significa che su scala comunitaria è necessario affrontare il tema della salute e della sicurezza dei lavoratori precari In ogni parte d'Europa si rileva che la precarizzazione de lavoro ha un impatto molto negativo sulla salute. Le disposizioni comunitarie ora in vigore sono insufficienti se si vuole portare una soluzione a questo problema . Un altro elemento essenziale è il diritto alla rappresentanza dei lavoratori , garantito dalla Direttiva*

⁶ Marc Sapir Harmonisation Vs dérèglementation - HESA Bulletin NewsLetter mars 2006

Quadro 391.89 .Molti lavoratori ne sono esclusi , in particolare i lavoratori interinali e gli occupati nelle piccole e medie imprese” ⁷

Abbiamo cercato di delineare il profilo complesso degli orizzonti che attendono la tematica della salute e sicurezza a livello europeo e affrontiamo ora gli aspetti nazionali al fine di tracciare un percorso per la individuazione degli aspetti critici che quanti hanno responsabilità decisionali in materia si troveranno ad affrontare .

1.1 Aspetti nazionali e regionali delle politiche in materia di qualità salute e sicurezza sul lavoro

Allo stato dell'arte non sono note le trasformazioni che saranno effettuate dal governo di centrosinistra sulla Legge 276/2003 al fine di emendarne quegli aspetti che nei fatti “legittimano e consolidano “ forme diffuse di precarizzazione cronica del lavoro, divenute insostenibili per i giovani . Queste norme hanno *regolarizzato* forme di lavoro precario dando una legittimazione e cittadinanza ad una condizione esistenziale plasmata da una diffusa incertezza e dalla impotenza rispetto alla possibilità di progettare la propria vita . Al tempo stesso questa deregulation delle norme sul lavoro non ha scalfito l'altra faccia della luna , quella del lavoro nero .Il problema di fondo che persiste è il lavoro nero . Secondo un recente studio le posizioni irregolari di lavoro in Italia sarebbero circa 6 milioni ogni anno che eludono anche le forme di tutela più elementare. Pure non essendo uno degli obiettivi di questo saggio affrontare questo tema , è necessario tenere in evidenza questo aspetto della irregolarità del lavoro come riferimento costante in tutti i ragionamenti che riguardano la qualità, la sicurezza e la salute nel lavoro.

La legislazione in materia a livello nazionale e regionale è abbondante ma poco efficace in quanto il governo di centrodestra ha perseguito una *strategia* di depotenziamento delle strutture deputate alla vigilanza . ⁸

⁷ Marc Sapir Pour une stratégie 2007-2012 précise et ambitieuse Newsletter ETUI-REHS – Département Santé-Sécurité n.27 june 2005

⁸ dal comunicato unitario FP-Cgil Fps-Cisl Uil -Pubblica Amministrazione del 8 marzo 2006 :

“ I tagli del Governo ai servizi ispettivi

sono un incentivo al lavoro nero

Il Governo, con le Leggi che hanno destrutturato le Pubbliche amministrazioni, con le Finanziarie, in particolare con quella del 2006:

- sta portando alla paralisi le attività quotidiane del Ministero del Lavoro
- sta rendendo agli ispettori impossibile svolgere il proprio lavoro di controllo e di vigilanza contro il lavoro nero
- sta smantellando in tutti i settori della P.A le attività di ispezione e repressione delle illegalità

Per questo motivo le categorie nazionali del Pubblico Impiego di CGIL, CISL, UIL hanno indetto per il 24 marzo una mobilitazione nazionale a Roma presso il Ministero del Lavoro, preceduta da iniziative locali di lotta. “

La lettera inviata al Ministro del Welfare Roberto Maroni a firma dei segretari delle categorie in data 8 marzo 2006 è un documento esaustivo che descrive la situazione al collasso delle strutture di vigilanza amministrativa e tecnica sulla regolarità del lavoro. <http://www.cgil.it/politiche-lavoro/LavoroSommerso/Accordi/lettera%20cgil%20cisl%20uil.pdf>

Mentre il governo di centrodestra da una parte proclamava una lotta *senza quartiere* ⁹ contro il lavoro irregolare e in nero, dall'altra, tramite le leggi finanziarie, riduceva gli organici degli apparati di vigilanza, venivano tagliate le risorse per le spese correnti per consentire agli ispettori di svolgere il proprio lavoro. Anche in questo caso una manovra della Finanziaria di tagli indiscriminati raggiungeva lo scopo di neutralizzare una funzione di base e fondamentale della Pubblica Amministrazione che è quella della vigilanza sulla regolarità dei rapporti di lavoro. La interruzione di questa deriva è affidata al nuovo governo, sarà da verificare la tempestività degli interventi per rimettere in moto la pubblica amministrazione nello svolgimento delle funzioni fondamentali di vigilanza e controllo sulle situazioni di fatto.

La legge regionale della Regione Emilia Romagna numero 17 /2005 ¹⁰ rappresenta uno strumento *potenzialmente* forte per la promozione in presenza di disponibilità di risorse da parte della Regione. In questa Legge Regionale sono individuati diversi strumenti per il miglioramento della qualità del lavoro e per il passaggio da situazioni di precarietà a rapporti di lavoro relativamente più trasparenti. Per quanto attiene gli aspetti specifici della salute e sicurezza nel lavoro la Legge Regionale n.17 /2005 agli articoli 42 e 43 sono contenute una serie di interventi che potrebbero agevolare lo sviluppo delle attività in materia di salute sicurezza nei luoghi di lavoro.¹¹

Allo stato dell'arte è stata data una risposta parziale solo al punto b) dell'art.42 : "*La Regione e le Province promuovono e sostengono iniziative, anche in collaborazione con le parti sociali, orientate alla prevenzione, all'anticipazione dei rischi e al miglioramento delle condizioni di lavoro e in particolare : (omissis)*

⁹ Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea

Convegno internazionale Salute e sicurezza sul lavoro nelle piccole e medie imprese

Roma, 1-3 ottobre 2003 Indirizzo ai partecipanti del Sottosegretario di Stato al Lavoro e alle Politiche sociali Maurizio Sacconi

<http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/e5u55ybsazt476wifu3at4qd6sjszayt2uv3txh53crttilqmi2ur2nlouuisxejp6jg2ipfzxp5rariya3w5l3xjf/relazioneSacconi.pdf>

¹⁰ LEGGE REGIONALE 01 agosto 2005, n. 17LR-ER-2005-17

NORME PER LA PROMOZIONE DELL'OCCUPAZIONE, DELLA QUALITÀ, SICUREZZA E REGOLARITÀ DEL LAVORO Bollettino Ufficiale n. 106 dell' 1 agosto 2005

¹¹ Art. 42 della Legge Regionale 1 agosto 2005, n. 17LR-ER-2005-17

Interventi

1. La Regione e le Province promuovono e sostengono iniziative, anche in collaborazione con le parti sociali, orientate alla prevenzione,

all'anticipazione dei rischi e al miglioramento delle condizioni di lavoro e in particolare:

- a) l'adozione di patti territoriali per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, anche individuando misure di sostegno per gli accordi, assunti dalle parti sociali comparativamente più rappresentative a livello territoriale, diretti a qualificare le misure per la prevenzione dei rischi e la diffusione della cultura della sicurezza;
- b) il supporto ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, con particolare riferimento al rafforzamento delle competenze e ad azioni di coordinamento, attraverso iniziative concertate con le organizzazioni sindacali;
- c) il supporto alle azioni promosse dagli organismi paritetici previsti dagli enti bilaterali di cui all'articolo 10, comma 5. (...segue)

b) il supporto ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, con particolare riferimento al rafforzamento delle competenze e ad azioni di coordinamento, attraverso iniziative concertate con le organizzazioni sindacali;

Molti altri strumenti positivi della stessa norma sono rimasti inattivati per carenza di risorse .

1.2 Reti e Servizi : possono servire ed essere utili purché se ne conosca l'esistenza e sia chiara la "mission"

In effetti la rete dei Sirs (Servizio Informativo Rappresentanti Dei Lavoratori Per La Sicurezza)¹² è ormai presente in tutto il territorio regionale , in ogni provincia. La presenza in questi Servizi di Rls hanno offerto una opportunità di informazione ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza rispetto ai diritti e alle modalità con le quali partecipare agli adempimenti propri del Rls previsti all'art.19 del d.lgs 626.94.

Tuttavia il sistema stenta a decollare e le domande di consulenza da parte dei Rls ai Sirs locali che sono stati istituiti nelle diverse province rimangono nell'ordine delle poche decine all'anno in ogni realtà territoriale. Il problema non sta nei Sirs composti da operatori competenti e Rls esperti anche nella comunicazione con i loro colleghi meno esperti. Non è sufficiente la buona volontà : occorre ricercare altrove i motivi di questo scarso utilizzo di strutture utili . Per quanto attiene poi la efficacia del ruolo di Rls , in particolare nelle PMI emerge la necessità di valutare l'esperienza ormai decennale per individuare elementi di correzione evitando la riproposizione di letture stereotipate.¹³ Le dinamiche che si sono instaurate nei luoghi di lavoro rispetto al ruolo e alla

¹² L'esperienza della istituzione dei Sirs è antecedente alla Legge 17/2005 : Servizio Informativo Rappresentanti Dei Lavoratori Per La Sicurezza

Il primo SIRS è sorto in seguito ad un accordo del 1999 tra: CGIL - CISL - UIL della Provincia di Bologna, Dipartimenti di Sanità Pubblica delle Aziende USL di Bologna e Imola, la PROVINCIA di Bologna per riuscire a dare risposte tempestive ai quesiti posti dai Rls attraverso:

- l'accesso guidato ad una documentazione qualificata;
- la produzione di materiale informativo e documentale specifico;
- la promozione di momenti di formazione e ricerca mirati a migliorare le competenze dei RLS nel campo della informazione, documentazione e comunicazione;
- modifiche e novità legislative legate in particolare alla loro figura ed in generale alla prevenzione nei luoghi di lavoro;
- la promozione di scambi di informazioni e formazione tra RLS delle stesse categorie;
- il rapporto con le categorie sindacali per favorire l'applicazione del DLgs 626/94.

¹³ Si legge nella Relazione della COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUGLI INFORTUNI SUL LAVORO, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE COSIDDETTE «MORTI BIANCHE» Istituita con deliberazione del Senato del 23 marzo 2005 “ ... Si e` riscontrato, in primo luogo, che mancano dati precisi sul numero di rappresentanti per la sicurezza attualmente operanti (in base a designazione od elezione) e che comunque l'istituto non e` stato ancora attuato in molte imprese. Inoltre, nella ricognizione delle varie realta` territoriali ed aziendali, si e` costatata una prassi molto diffusa, in base alla quale tali rappresentanti sono scelti dalle rappresentanze sindacali aziendali – e la designazione, in genere, ricade su soggetti che fanno parte delle medesime rappresentanze –. Tale prassi

funzione dei Rls sono assai più complesse di quanto appaiono dalla rappresentazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta citata. Non si tratta tanto del problema della "commistione dei ruoli" tra Rls e Rsu , richiamato nella Relazione, quanto del fatto che in molte realtà le Rsu non sono in grado di svolgere un intervento contrattuale per il miglioramento delle condizioni complessive di lavoro , della organizzazione del lavoro , incidendo sui determinanti organizzativi che costituiscono elementi di rischi per la salute e la sicurezza . ¹⁴

In altri termini non è la "contaminazione dei ruoli" quanto la debolezza e la mancanza di una contrattazione per il miglioramento delle condizioni di lavoro che isola e "burocratizza" il ruolo del Rls . Proprio in ragione di questa debolezza data da molti fattori che la questione della salute e della sicurezza , in molte realtà, viene totalmente delegata al solo Rls che assai spesso non è in grado di integrare la propria iniziativa con la partecipazione dei lavoratori e della stessa Rsu.

Anche in questo caso di rappresentanza di scopo , il Rls nato per facilitare la partecipazione dei lavoratori sui temi della salute e della sicurezza sul lavoro, si registra il limite specifico delle forme di rappresentanza per temi e scopi delimitati che rischiano assai spesso di *incistarsi* e perdere una visione complessiva di cui fanno parte i temi cui sono chiamate ad occuparsi . In buona sostanza il problema di fondo che emerge riguarda il confinamento del Rls a ruoli subalterni meramente gestionali e formali e la sua *esclusione* , in molte realtà, dai momenti di analisi ed elaborazione più complessiva sui determinanti sociali e organizzativi che hanno incidenza sulle condizioni di lavoro di sicurezza e di salute nel lavoro . E' all'interno delle regole di funzionamento delle RSU che occorre , verosimilmente, intervenire per rompere questo "taylorismo conoscitivo e operativo" della rappresentanza dei lavoratori.

Per quanto riguarda l'assistenza ai Rls , dopo qualche anno di sperimentazione è ormai maturo il tempo per trasformare i Sirs in strutture dinamiche in grado di accogliere non solo i Rls ma anche i lavoratori che possono richiedere informazioni, in particolare si possono sviluppare iniziative di informazione verso i giovani e le ragazze, gli immigrati. In poche parole prima che si assista ad un declino di questa esperienza occorre potenziare questo progetto facendolo uscire dall'isolamento e dalla funzione di nicchia in cui è stato relegato. Si potrebbe immaginare le sedi territoriali dei Sirs come punti di riferimento in grado di accogliere e dare prime risposte alla moltitudine di lavoratori

e' indubbiamente consentita dalla disciplina di cui al decreto legislativo n. 626 (che non prevede in modo tassativo il sistema di elezione da parte dei lavoratori). Tuttavia, suscita perplessita' la commistione fra le due categorie di rappresentanti, in quanto il settore della sicurezza dovrebbe, per la sua peculiarita' e delicatezza, restare estraneo alle logiche ed alle duttilita' delle relazioni sindacali. In particolare, i rappresentanti per la sicurezza sono preposti alla tutela di un unico «bene», che non puo' essere oggetto di cedimenti, scambi o compromessi, mentre le organizzazioni sindacali e le loro rappresentanze possono essere indotte a privilegiare altri interessi (come la difesa dei posti di lavoro o l'incremento dei trattamenti economici)

¹⁴ Per determinanti organizzativi intendo l'insieme degli aspetti che hanno influenza sulla vita e sulla salute dei lavoratori e delle lavoratrici: ritmi, tempi di lavoro , possibilità di programmare le ferie, possibilità di determinare parte del proprio tempo di lavoro settimanale. In buona sostanza mi riferisco al fatto che esistano regole contrattate per cui il potere dell'azienda non invada anche i tempi delle persone oltre il lavoro.

che vivono esperienze frantumate di lavoro /lavori al fine di offrire loro le coordinate per l'autotutela , mi riferisco all'ampia fascia di giovani e ragazzi a part time, interinali , soci di cooperative che di sociale hanno solo il nome. ¹⁵

Nell'insieme la Legge Regionale 17 / 2005 è una legge positiva che offre molti spunti per una innovazione dell'intervento della pubblica amministrazione in materia di salute e sicurezza nel lavoro.

Un altro aspetto potenzialmente forte di questa legge regionale riguarda la possibilità di attivare su base volontaria ¹⁶ da parte delle aziende *audit di sicurezza* in situazioni particolari di rischio con un intervento che premia le aziende che aderiscono progetti di miglioramento della organizzazione del lavoro , delle condizioni di sicurezza nel lavoro . Per la verità, forse per mancanza di risorse , forse per disattenzione, la Regione non ha utilizzato finora questa opportunità per stimolare le imprese al miglioramento delle condizioni di sicurezza nel lavoro.

Tuttavia l'aspetto più carente della norma regionale riguarda la mancanza di una regolazione dell'accesso alle gare d'appalto di opere pubbliche subordinato alla qualità delle condizioni di regolarità e sicurezza nel lavoro che le aziende concorrenti sono in grado di offrire.

Questo è il punto più debole della legislazione regionale attuale dell' Emilia Romagna in materia di regolarità, trasparenza e sicurezza del lavoro .

Questo è lo scenario normativo dopo il ritiro del disegno di Testo Unico proposto dal Governo di centrodestra e dopo le elezioni del 9 e 10 aprile 2006.

1.3 Rischi per la salute e la sicurezza nel lavoro : modalità di valutazione e gestione nell'epoca della flessibilità /precarietà

Il percorso di ragionamenti ha mostrato come mentre ci si allontana da un sistema normativo prescrittivo che funzionava nella logica del "comando controllo" , sempre più si rende fragile

¹⁵ Nelle sedi Sirs la compresenza di tecnici , medici e Rls ha già permesso una mediazione positiva per quanto attiene la comunicazione con gruppi di lavoratori . E' ovvio che laddove lo sportello Sirs di nuova generazione dovesse registrare problematiche di natura sindacale e/o contrattuale, il lavoratore o il gruppo di lavoratori dovrebbe essere indirizzato verso le OO.SS

¹⁶ Legge Regionale n.17/2005

Art. 42 Interventi

(...)

4. La Regione esercita funzioni d'indirizzo e coordinamento delle attività di controllo e vigilanza svolte dalle Aziende unità sanitarie locali e ne verifica la qualità e l'efficacia delle azioni di prevenzione. La Regione promuove, inoltre, la sperimentazione di "audit" dei luoghi di lavoro, da realizzarsi sulla base dell'adesione volontaria delle imprese e mediante procedure che producano esiti certificabili, per il miglioramento dell'organizzazione e della gestione della sicurezza e dell'igiene del lavoro.

l'intervento della pubblica amministrazione in quanto i nuovi strumenti di *governance* della materia mostrano tutta la loro fragilità e inconsistenza .

La teoria secondo la quale le azioni di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro vanno sostituite gradualmente con azioni promozionali tese alla diffusione delle *buone pratiche* in materia di risk assesment e risk management (valutazione e gestione dei rischi) mostra la sua fallibilità in molte realtà. Questo processo di “privatizzazione” della tutela della salute e della sicurezza come oggetto gestito all'interno delle relazioni tra le parti sociali , senza la presenza del “terzo”, ovvero del ruolo attivo delle istituzioni preposte alla tutela del bene costituzionalmente protetto e indisponibile che è la salute dei lavoratori , è già criticato in altri paesi che ci hanno preceduto su questo percorso.¹⁷ In altri termini il ritirarsi della pubblica amministrazione e la delega alle parti sociali senza un' adeguata presenza delle funzioni tradizionali di vigilanza può divenire un fattore di moltiplicazione delle situazioni a rischio per la salute dei lavoratori e delle lavoratrici. La diffusione di buone pratiche e un ruolo attivo delle parti sociali vanno bene se inserite in un sistema di premi e sanzioni da parte dell'autorità pubblica che vigila e sanziona la mancata gestione della sicurezza da parte delle imprese più disinvolute.¹⁸

Nell'epoca della precarietà e discontinuità dei rapporti di lavoro le deroghe alle procedure previste vanno comunque surrogate con azioni di informazione e formazione nonché addestramento centrate sulla formazione personale del lavoratore.

1.4 Combattere la retorica sulla mancanza della “cultura della sicurezza” , produrre iniziative concrete per il miglioramento delle condizioni di lavoro, cominciando anche dalle piccole cose

¹⁷ Secondo un Rapporto della AFL-CIO il numero degli incidenti mortali sul lavoro aumenta dopo 10 anni . Il numero dei feriti e delle malattie dovute al lavoro registra invece una debole flessione. Secondo AFL-CIO circa 150 lavoratori ogni giorno hanno perso la vita a causa di incidenti sul lavoro nel corso del 2004.

Il Rapporto mette in evidenza delle forte variazioni tra i diversi stati . La situazione più catastrofica si registra negli stati del Wyoming, d'Alaska, del Montana, del West Virginia e del Kentucky. Nel 2004 i lavoratori "latini" di lingua spagnola (immigrati) sono particolarmente esposti. I lavoratori latini nel 2004 hanno avuto un 19% in più di incidenti mortali in rapporto al tasso medio dei lavoratori americani . Tra il 2003 e il 2004 il numero di incidenti mortali che hanno coinvolto lavoratori latino americani è aumentato dell'11%. AFL-CIO ritiene che il degrado della salute e sicurezza nel lavoro è dovuto alle trasformazioni della Agenzia Federale OSHA che si occupa di salute e sicurezza dopo l'arrivo di Bush. Secondo il sindacato Usa OSHA trascura le sue missioni di ispezione nei luoghi di lavoro in favore di programmi volontari di partenariato con gli industriali. AFL-CIO valuta le ammende per il non rispetto della legislazione in materia di salute e sicurezza nel lavoro troppo esigue. Fonte Death on the Job The Toll of Neglect http://www.aflcio.org/issues/safety/memorial/doj_2006.cfm

¹⁸ Per questi motivi occorre ridefinire anche il concetto di “ buone pratiche “ che viene inteso troppo spesso in modo riduttivo solo come catalogo di proposte unilaterali da parte dell'impresa di soluzione di problemi , senza la partecipazione dei lavoratori . Si tratta invece di porre come base del riconoscimento delle “buone pratiche” come tali il fatto che c'è il coinvolgimento dei lavoratori e delle lavoratrici nel processo completo, diretto o tramite le loro rappresentanze, dalla valutazione dei rischi fino alle proposte di regole e modalità condivise nella gestione della sicurezza.

Da troppo tempo e da più parti si attribuisce alla cronica mancanza di “una cultura della sicurezza” nel nostro paese il fatto che il numero degli incidenti sul lavoro, le patologie attribuibili al lavoro rimangono un dato stabile e, sia pure con piccole flessioni, incomprimibile.

Questo richiamare l’assenza di una cultura strutturata e diffusa verso la sicurezza, verso la capacità di ciascun soggetto, a prescindere dal ruolo che si trova a svolgere, è legittimo, tuttavia la reiterazione che si trova anche in documenti ufficiali di grande rilevanza rischia di divenire un alibi e una rappresentazione non corretta del problema.

Infatti occorre che vi sia un rilevante impegno culturale e scientifico per fare chiarezza e “smontare” quello che rischia di diventare un luogo comune di comodo.

Innanzitutto non esiste una sola “cultura della sicurezza”, ma un insieme di conoscenze e di saperi che derivano dalla esperienza, dalla scuola, dalla formazione disciplinare, dall’approccio culturale più complessivo.

Non intendo in questo saggio svolgere una elaborazione compiuta, ma indicare almeno alcune tracce per una impostazione che consenta di fare passi avanti e produrre azioni positive.

Innanzitutto occorre fare chiarezza sul fatto che esistono principalmente due “mondi” culturali che hanno sviluppato approcci assai differenti su questa materia del “fare sicurezza”.

Esiste una cultura prevalentemente anglosassone che ha imperniato lo sviluppo degli interventi per la sicurezza e per la gestione dei rischi basandosi su di un approccio di tipo assicurativo teso a valutare costi e benefici e curve di ottimizzazione degli interventi. Questa cultura non assume la salute del lavoratore o del cittadino come un bene indisponibile così come prevede la nostra costituzione, ma opera nel campo della gestione pragmatica dei problemi da risolvere e su questa base agisce. La governance a prevalente matrice assicurativa del problema della salute e della sicurezza è assai diversa nelle modalità in cui agisce rispetto ad un modello a governance a gestione partecipativa e giuslavoristica della questione della salute e della sicurezza. La governance a matrice assicurativa è tesa a definire quanto costa il risarcimento per l’infortunio o per la malattia professionale e in base a queste valutazioni decide la dimensione quantitativa e di costo delle iniziative e gli investimenti per ridurre i rischi immediatamente più onerosi in caso di conflitto legale. In questo sistema il bene salute e sicurezza è parte dei beni da computare nello scambio commerciale tra lavoratore e impresa: qualora un evento per responsabilità dell’imprenditore procuri un danno al *partner commerciale* lavoratore interviene il terzo, ovvero l’assicurazione, con scarse intromissioni da parte della pubblica amministrazione.¹⁹

¹⁹ Sul tema della impunità dei manager che con le loro negligenze creano le condizioni perché avvengano gravi incidenti sul lavoro è in corso da qualche tempo una campagna del sindacato inglese. <http://www.hazards.org/deadlybusiness/>

Nel sistema europeo e in particolare in quello italiano prevale un sistema di governance basata su principi e su valori che hanno ispirato norme formalmente più restrittive, in quanto il bene salute è indisponibile e in quanto interviene anche una considerazione più complessiva del costo sociale dell'incidente e della malattia. Nel sistema europeo il ruolo dello stato in quanto terzo e garante dei beni comuni, della salute della popolazione, della coesione sociale e del consenso alle istituzioni, formalmente è ancora molto forte.²⁰

Lo scontro non sempre dichiarato avviene su queste due visioni e/o approcci presentati come alternativi: su questo piano si è svolto, ad esempio, il confronto-scontro con la ipotesi abortita di Testo Unico del governo di centro destra che intendeva affidare alle parti sociali, tramite Enti bilaterali, parti delle funzioni di vigilanza ora di competenza pubblica. Fare chiarezza su questi aspetti vuol dire fare un primo passo verso un percorso di innovazione del sistema di prevenzione italiano. In tal senso occorre interrompere la deriva che ha visto diversi assessorati alla sanità regionali disimpegnarsi da questo tema perché si riteneva da parte di qualche Assessore che questo fosse un tema da delegare alle parti sociali e al sistema assicurativo.

La prevalenza e l'opzione della trilateralità con un ruolo di garanzia delle istituzioni verso la salute del cittadino quando lavora rimane un punto fermo nella definizione e distribuzione delle responsabilità in materia di salute e sicurezza sul lavoro. E' palese che se si dissocia la salute e la sicurezza nel lavoro dalle strategie di salute pubblica e si consegna la materia ad una logica meramente assicurativa si indebolisce l'insieme delle strategie di sanità pubblica, si intacca il fragile concetto di salute della popolazione (un tempo si definiva salute "collettiva") come bene comune di pari importanza di beni fondamentali come aria e acqua.

Ho sviluppato questa riflessione perché è partendo da questo approccio che diviene più agevole declinare un percorso di costruzione del sistema di prevenzione in una epoca di trasformazione delle condizioni di lavoro, riportando il discorso della cultura della sicurezza a tema della decisione politica e non come marginale tema di natura tecnico gestionale. In questo quadro si può immaginare la possibilità di un percorso intelligente che proceda verso una migliore modulazione tra i due approcci, quello assicurativo che deve svolgere la propria funzione di regolazione efficace in base ai dati attuariali di rischio e di risarcimento e quello in cui si esalta il ruolo della Pubblica Amministrazione come garante del diritto alla salute dei cittadini anche nel momento in cui sono esposti ai rischi lavorativi ...

²⁰ L'art. 2087 c.c. detta un principio generale:

“L'imprenditore è tenuto ad adottare, nell'esercizio dell'impresa, le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro”

2 I determinanti sociali e organizzativi della prevenzione e della sicurezza sul lavoro. La precarietà e l'insicurezza , non piovono dal cielo ...

La trasformazione dei lavori , la frantumazione dei luoghi e dei rapporti tradizionali di lavoro che rendevano possibile al lavoratore intervenire in forma collettiva nella individuazione , conoscenza degli aspetti di rischio per la propria salute , hanno lasciato ampio spazio ad una gestione unilaterale da parte delle aziende della organizzazione del lavoro e dei determinanti più complessivi che hanno un impatto con la salute della popolazione che lavora.

E' in questo contesto che è emersa da tempo una spinta molto forte da parte delle imprese per la semplificazione normativa tesa a ridurre il ruolo di garante della Pubblica Amministrazione rispetto alla tutela della salute del lavoratore tramite norme e sanzioni .

Il paradigma della salute nel lavoro , in questa epoca , travalica le tradizionali conoscenze disciplinari e obbliga ad una individuazione più complessa dei determinanti sociali e organizzativi che influiscono sulla vita quotidiana nel lavoro e oltre il lavoro di moltitudini di lavoratrici e lavoratrici.

Assai più complessi del passato sono i profili di rischio per la salute e le modalità d'intervento che si propongono a chi intenda ancora proporre strategie di governance della salute delle popolazioni senza perdere di vista le concrete condizioni di vita delle persone. Cercherò di delineare solo alcuni aspetti dei determinanti sui quali occorre sviluppare delle strategie di prevenzione per ridurre e/o mitigare i danni per la salute .

Il lavoro è determinante nella “costruzione” della nostra condizione di benessere o malessere e costituisce verosimilmente il fattore che maggiormente influenza la nostra salute, dall'altra parte il malessere e le patologie già palesi e attribuite all'assenza di lavoro, alla disoccupazione o al lavoro insicuro e precario rappresentano la controprova dell'importanza centrale che ha il lavoro come comprimario fattore determinante le condizioni di salute .

Siamo in presenza di nuovi rischi che derivano in misura crescente dalle nuove forme del lavoro, forme di instabilità, precarietà, assenza di contratti, di sicurezza. Questi sono rischi che sfuggono alla rilevazione statistica poiché quasi nessuno si è curato di rilevarli e quantificarne i costi , in quanto le patologie che ne derivano non sono “*tabellate*” come le tradizionali patologie professionali .

Questi nuovi rischi dovuti alla modifica delle condizioni e dei ritmi di lavoro, alle ristrutturazioni permanenti , alla pressione psicologica accresciuta da scadenze e vincoli che sottraggono il governo

del tempo a chi lavora , al fatto che chi lavora non ha nessun controllo sull'attività che svolge, all'incertezza riguardo al mantenimento del posto di lavoro, rappresentano un nuovo scenario per i decisori politici e per le associazioni di rappresentanza . In primo luogo i costi dei danni alla salute provocati da queste modalità di lavoro sono, come dicono gli economisti, *esternalizzati*. Non vengono pagati da chi li provoca. Infatti mentre i costi delle malattie professionali sono assunti da Inail , i cui premi sono pagati dai datori di lavoro, la morbidità causata dalle nuove forme di lavoro è invece finanziata da tutti i cittadini tramite le tasse per il SSN.²¹

L'economia e la produzione basate sul just in time hanno portato ad una tale saturazione dei tempi e delle forme di lavoro sulla singola persona che si trova ad operare in multitask.²² In sostanza nella filiera di produzione frantumata si richiede al singolo o al team di farsi carico di prevedere e provvedere ad un complesso e continuo intervento di aggiustamento dei suoi comportamenti e azioni per superare le disfunzioni e i cambiamenti che rendano economico ed efficace il flusso produttivo e il risultato. Il sovraccarico cognitivo dato dal fare , pensare , progettare, verificare e controllare più eventi e processi in contemporanea è condizione di vita nel lavoro e oltre di molte migliaia di persone . E' in questa continua rincorsa a ostacoli con il tempo che si realizza una intensificazione senza limiti del lavoro che satura i tempi e mangia le energie e sottrae il governo del tempo , con i disagi ben noti della fatica nervosa e stress....

E' su questi aspetti che occorre lavorare con un approccio non riduttivo , all'interno di un paradigma che cerca di "vedere" il sistema di relazioni tra diversi fattori che sono costitutivi della condizione di vita , nella quotidianità, delle persone.²³

La vasta gamma dei nuovi lavori che vengono svolti nel campo della IT , dai call center alle attività di promozione e vendita di beni e servizi on line costituiscono la vasta platea di lavoratori e lavoratrici che debbono fare i conti con lo stress, con le diverse forme di pressione usate dagli staff intermedi aziendali per ottenere risultati di vendita di prodotti . L'indebolimento della domanda sociale organizzata dei soggetti portatori del bene salute favorisce processi di involuzione negli apparati della pubblica amministrazione preposti alle funzioni di promozione, vigilanza e intervento preventivo.

²¹ Per questa parte ho tratto spunti e suggerimenti dal testo del discorso della Presidente del Consiglio di Stato e Direttrice del Dipartimento della sanità e della socialità del Canton Ticino Patrizia Pesenti al Seminario "Lavoro e salute Le condizioni di lavoro determinano la salute " 2002

²² Il tema del lavoro multitask che pervade e satura la mente delle persone è ormai tema che viene affrontato con articoli su magazine come Time . Vedi l'articolo di Time : " The Multitasking Generation They're e-mailing, I Ming and downloading while writing the history essay. What is all that digital juggling doing to kids' brains and their family life? " di Claudia Wallis Time del 27 marzo 2006 <http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,1174696,00.html>

²³ Manuale di orientamento sullo stress legato al lavoro - sale della vita... o colpo fatale? - relazione di sintesi Questo piccolo opuscolo, disponibile gratuitamente nelle undici lingue ufficiali dell'Unione europea, è il rapporto di sintesi del manuale d'orientamento sullo stress legato al lavoro, pubblicato nel 1999 dalla Commissione europea. N. di catalogo: KE-45-02-361-**-C, ISBN 92-894-4159-3 (IT) http://ec.europa.eu/comm/employment_social/publications/2002/ke4502361_it.html

. La narrazione delle condizioni di vita nel lavoro, la espressione dei bisogni di salute non viene più svolta da tempo dai soggetti portatori del bene salute da tutelare, i lavoratori . Sono altri soggetti che assumono il compito della interpretazione delle condizioni di lavoro e il giudizio sui parametri di tollerabilità e sostenibilità . Prendiamo il caso dei disturbi e malattie provocate da movimenti ripetitivi. Anche nel territorio regionale sono presenti casi degni di studio .

In aziende ove si svolgono lavorazioni di montaggio di elettrodomestici sono state adottate check list per misurare la quantità dei movimenti ripetitivi al fine di mitigare la patologie del polso e dell'arto superiore (tunnel carpale, epicondiliti , ecc) Queste check list vengono compilate da addetti aziendali che rilevano sul posto di lavoro i dati . In alcuni casi ove le Rsu hanno svolto rilevazioni in parallelo si sono registrati risultati assai diversi e contrastanti rispetto al dato rassicurante della rilevazione d'azienda . E' palese che quando i dati di queste check list vengono assunti come riferimento ai fini assicurativi può accadere che la patologia professionale del tunnel carpale non venga riconosciuta da parte dell'Ente che assume il dato della check list come oggettivo e insindacabile. Faccio riferimento ai movimenti ripetitivi dell'arto superiore e della mano perché le tecnopatie da movimenti ripetitivi costituiscono una epidemia invalidante che mette "fuori gioco " in breve tempo centinaia di lavoratori e lavoratrici ancora giovani che ad un certo punto debbono cercarsi altre attività .²⁴

Fare prevenzione, gestire verso il miglioramento i posti di lavoro sarebbe una autentica politica di employability ma nella vasta letteratura propagandistica a favore delle strategie di employability non vengono contemplate strategie per la riduzione delle patologie da movimenti ripetitivi che rendono inidonee persone molto giovani al lavoro manuale .

E' in questo contesto che occorre rafforzare la comunicazione e connessione operativa tra medicina occupazionale e le strategie di sanità pubblica impedendo lo scorporo della materia in un ambito squisitamente ed esclusivamente burocratico e assicurativo posto in capo all'Inail.

3 Strategie per il benessere la qualità del lavoro a fronte dei grandi temi, invecchiamento della popolazione e nuovi soggetti del mondo del lavoro , le/gli immigrate/i

²⁴ I risultati della ricerca in corso di pubblicazione svolta dalla Fondazione IpL tramite questionario, in particolare confermano una presenza di questo problema : "Un larga maggioranza, oltre il 65% con punte del 77,4%, afferma di svolgere lavori che comportano atti e movimenti ripetitivi. Le differenze tra i settori produttivi non appaiono di tale rilievo da richiedere delle spiegazioni ulteriori. Vi sono invece differenze significative per classi dimensionali all'interno dei settori; tali differenze non seguono uno schema comune né tra i settori né all'interno dei settori se non che per le aziende oltre i 1000 addetti dove si ha ben in tre settori, tessile edile e gomma plastica il 100% degli addetti. Se si guarda alla tipologia dei contratti di lavoro, rispetto ad una media generale del 71,7% che denuncia la presenza di atti ripetitivi si hanno scarti significativi per gli interinali che raggiungono oltre l'80% e per i [CO.CO.CO.](#) (Contratti a progetto) che non superano il 50%.

Secondo le statistiche regionali in Emilia Romagna sono ancora in attività nella classe d'età oltre i 55 anni il 14,3 % di cittadine e cittadini . E' verosimile attendere, nei prossimi anni, un incremento di questa percentuale di diversi punti , in ragione sia delle politiche previdenziali che spostano in avanti l'età del pensionamento sia in ragione della riduzione dei rendimenti pensionistici che porteranno molte persone a ritardare il ritiro dal mercato del lavoro.

La presenza di lavoratori seniores comporta una riconfigurazione delle modalità di organizzazione del lavoro in diversi settori . Già da tempo si sono svolte ricerche sul fenomeno del prolungamento della vita e della vita lavorativa e delle diverse realtà che si sono sviluppate nei paesi della Comunità . Tra queste è di rilevante interesse SHARE ²⁵, una survey sulle condizioni di salute, di vita delle persone anziane , con età superiori ai 50 anni .La survey è rivolta ad un campione di 22.000 persone e ai loro ambienti famigliari e relazionali.

Dal Rapporto segnaliamo un saggio di rilevante utilità per la conoscenza dei fenomeni di trasformazione della società verso gli anziani anche in relazione al lavoro. ²⁶

Nel capitolo riferito al rapporto tra lavoro e anziani sono riportati dati che sono vincolanti per i decisori politici.

Atteso il fatto che già da ora si registra un crescente prolungamento della vita lavorativa in età anziana in ragione delle politiche di welfare , si pone il problema dell'utilizzo della "unused work capacity" degli anziani che muta in ragione delle politiche previdenziali : mentre in Svezia, secondo la survey tra i maschi da 60 a 64 anni il 60 % si definisce come lavoratore, in Italia si definisce come lavoratore solo il 19 %.

Per evitare ogni facile semplificazione occorre affermare che il permanere al lavoro oltre i 55 e poi i 60 anni non può essere valutato solo con il riferimento ad un mero dato anagrafico , occorre distinguere la distribuzione per tipologia di lavoro , manuale o impiegatizio e sono necessarie, come sono state fatte in Svezia politiche mirate a organizzare pratiche gestionali, a livello aziendale , per utilizzare la "unused work capacity" in modo proporzionale alla "residual work capacity" in particolare nei lavori manuali più gravosi adattando i posti di lavoro alle presenze di lavoratori seniores. Uno degli strumenti per la uscita morbida sono ad esempio le gestioni dell'orario di lavoro con la diffusione di un part time graduale e altre forme concordate per una uscita morbida dal lavoro. Diversa è la politica del superbonus decisa dal governo precedente che non incide

²⁵ The Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) is a multidisciplinary and cross-national data base of micro data on health, socio-economic status and social and family networks of some 22,000 Continental European individuals over the age of 50. SHARE is co-ordinated centrally at the Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.

²⁶ Börsch-Supan, A. / Brugiavini, A. / Jürges, H. / Mackenbach, J. / Siegrist, J. / Weber, G. (eds.) (2005): Health, Ageing and Retirement in Europe – First Results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe. Mannheim: MEA, 2005. Cap V Börsch-Supan, A. / Brugiavini, A. / Jürges, H. / Mackenbach, J. / Siegrist, J. / Weber, G. (eds.) (2005)

positivamente sulla organizzazione del lavoro con una flessibilità declinata sulle esigenze del lavoratore anziano ma prolunga la presenza al lavoro senza trasformazioni sostanziali .

Non appare tuttavia che attualmente vi sia una domanda estesa di prolungamento della permanenza al lavoro dopo i 60 anni , in particolare tra i lavoratori e le lavoratrici manuali .

Al quesito posto " Pensi che potrai fare lo stesso lavoro di adesso quando avrai 60 anni" nella ricerca svolta in Emilia Romagna dalla Fondazione IpL le risposte sono nette .

Immaginare sé al futuro vincolati al lavoro d'oggi risulta non accettabile dalla maggioranza dei lavoratori e delle lavoratrici operai e operaie. Hanno risposto no il 53,7% degli/ delle operai/e metalmeccanici e il 21,2% ha risposto non so. La percentuale sale al 63,0% degli operai/e del settore della ceramica con il 21,2% di non so .

Il settore Agroalimentare registra per gli operai e le operaie una percentuale del 55.1% per il no con un 22,7% di risposte non so , sempre nell'area del 50,3% le operaie e gli operai del settore tessile abbigliamento con a fianco il 24,5% .

Il settore edile, come era attendibile registra il 62,4% di risposte negative con il 20,2% di risposte non so . Nei lavori di tipo impiegatizio o tecnico si registra una disponibilità più adattiva .

Sono infatti il 54,3% degli impiegati e delle impiegate metalmeccaniche che ritengono che potranno fare lo stesso lavoro, il 49,9% dei tecnici , il 51,3 dei coordinatori e preposti e il 53,3% dei dirigenti . Nel settore della ceramica il 35,2% dei tecnici e il 50,0% dei preposti e coordinatori.

Nel settore agroalimentare si raddoppiano rispetto agli operai la percentuale dei / delle impiegate che ritengono di potere affrontare lo stesso lavoro (44,6% impiegati, 42,3% i tecnici). Questi dati non possono essere ignorati dai decisori politici e dai dirigenti sindacali che intervengono sulle politiche previdenziali e di welfare. Da una parte occorre sviluppare una riflessione seria sulle condizioni dei lavoratori seniores dei settori più gravosi dell'industria e dei servizi dall'altra occorre prendere in considerazione il fatto che i lavoratori più giovani dovranno restare sul mercato del lavoro per lungo tempo e per fare ciò dovranno essere molto esigenti rispetto alla qualità della gestione della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro...

In ogni caso occorre che le politiche del lavoro siano pensate in modo integrato tenendo ben presenti le diverse variabili in gioco : intendo dire che non può essere solo il calcolo economico a modulare le politiche previdenziali . Ciò che verrà risparmiato dalla previdenza rischia di essere speso poi dal Servizio Sanitario

3.4 Le politiche di qualità del lavoro per i giovani sono possibili , se anche loro si muovono ...

In questo ambito l'abbondanza di ricerche e dati è pari alla mancanza di politiche orientate sulla pratica dell'obiettivo .

Senza un intervento che mitighi o riduca ai minimi termini gli effetti negativi delle leggi come la Legge 276/ 2003 diviene molto difficile che si sviluppi una strategia per la qualità del lavoro dei giovani e delle ragazze .

Questo compito di riportare ad un equilibrio il rapporto tra giovani e lavoro , tra diritti e condizione giovanile, tra precarietà e speranza di costruire un proprio progetto di vita , è affidato sia alle scelte politiche del nuovo governo per tramite la eliminazione delle parti più negative della attuale legislazione in materia di mercato del lavoro . La lotta dei giovani francesi contro il contratto di primo impiego ha avuto successo , tuttavia il fenomeno di mobilitazione si è fermato all'interno dei confini francesi e non è divenuto per ora un movimento su scala europea . In questo saggio mi limito ad affrontare un aspetto che riguarda le politiche di ingresso dei giovani nel lavoro in relazione alla qualità delle politiche mirate al tema della salute e sicurezza nel lavoro .

Ormai i dati sono consolidati: il lavoro precario nelle sue diverse declinazioni espone i giovani a rischi di incidenti in misura quasi doppia , in molti settori produttivi, rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato. Il primo passo è quello di garantire una adeguata informazione e formazione dei giovani e delle ragazze per ridurre il numero degli incidenti. Esigere la informazione e la formazione di base alla sicurezza per i giovani che arrivano con una missione interinale anche di pochi giorni è la priorità immediata. Su questo aspetto non dovrebbero esservi indugi o incertezze da parte sia delle Rsu sia da parte degli Enti preposti alla vigilanza . Inoltre occorre che vi sia una ripresa delle funzioni di vigilanza e un adeguato corredo di sanzioni per le imprese che “evadono” questi obblighi con escamotages più o meno ingegnosi .²⁷

3.5 La qualità della formazione , se ne parla molto perché è una risorsa scarsa

“ Formazione” nella stessa misura di “cultura delle prevenzione” sono tra le parole più usate e abusate quando si vuole parlare di sicurezza nel lavoro .

Il percorso della formazione da adempimento burocratico a strumento efficace per supportare il miglioramento della qualità della gestione della sicurezza a livello aziendale è ancora lungo.

Negli primi anni subito dopo l'entrata in vigore del d.lgs 626.94 vi è stato uno sviluppo di molte attività di formazione dedicate in particolare alle figure dei Rls , Rspg . Un flusso che si è relativamente affievolito nell'ultimo periodo . Sono stati realizzate diverse ricerche sulla qualità ed

²⁷ E' ormai diffusa la consapevolezza che senza una deterrenza robusta che fa dell'utilizzo intelligente della vigilanza e delle sanzioni non scatta o difficilmente si attivano le iniziative di formazione e informazione dei lavoratori, in particolare nelle micro imprese, ove assai spesso, appena arrivano, il giovane o la ragazza vengono inviati al lavoro con scarse informazioni e un addestramento pressoché inesistente .

efficacia di queste attività che mettono in luce limiti e potenzialità dello strumento della formazione per la salute e la sicurezza nel lavoro .

Nei fatti formazione c'è stata solo verso gli “addetti ai lavori”, Rls e Rsp , mentre un grande vuoto permane per quanto riguarda i lavoratori per i quali prevalgono azioni sporadiche di informazione tramite supporti cartacei , piccoli opuscoli , assai spesso generici .

Il primo passo riguarda sicuramente la estensione della formazione ai lavoratori . Segnalo il positivo protocollo raggiunto a Reggio Emilia tra OO.SS , Associazioni degli imprenditori artigiani e Azienda USL ove si tenta di introdurre il criterio della formazione mirata anche ai rischi specifici per tipologia di comparto produttivo e mansione. Purtroppo occorre combattere ancora lo stereotipo che “fare formazione” sia “ tempo perso in chiacchiere “.

Il secondo passo riguarda la qualità delle azioni formativi troppo spesso fatte tramite noiosissime lezioni frontali svolte da consulenti più o meno esperti della materia specifica, sicuramente ignari delle più elementari regole della comunicazione efficace che considerano i lavoratori come “serbatoi vuoti “ da riempire con il loro sapere “tecnico” . Risultato : sbadigli e pennicelle.

Sono poche le iniziative di formazione progettate tramite metodologie che stimolino la partecipazione attiva dei lavoratori e delle lavoratrici facendo perno sulle loro esperienze concrete e sulla interlocuzione efficace . Sono diminuite le iniziative di formazione sindacale rivolte ai delegati sindacali al fine di fornire loro gli strumenti di base per “leggere” e intervenire sui temi complessivi della organizzazione del lavoro che hanno impatti sulla salute e sicurezza dei lavoratori . E' verosimile immaginare che la tanto auspicata “cultura della sicurezza “ con questo trend non registrerà rilevanti sviluppi.

L'esigenza di svolgere una ricerca “ indipendente” sulla quantità e qualità delle iniziative formative in materia di salute e sicurezza nel lavoro , mirando in particolare sulla formazione “flessibile” per i nuovi nomadi del lavoro , i giovani che scorrono rapidamente in molti lavori senza che le loro esperienze lavorative divengano cultura anche per quanto attiene la sicurezza nel lavoro .

La competenza della Regione sulla materia della formazione professionale può agevolare una scelta politica di “governance “ in questo settore. In altre parole non è sufficiente che l'Agenzia formativa sia accreditata dalla Regione per garantire una formazione qualitativa in questo campo.

Lo stesso utilizzo dei fondi interprofessionali per la formazione continua possono intervenire in questo ambito , per una maggiore qualità della formazione in sicurezza, con l'approvazione di progetti integrativi che completano e migliorano la formazione di base prevista dalla legge a carico dell ' azienda. Per ora per esperienza diretta ho potuto vedere come in alcuni casi le aziende tendano a usare i fondi interprofessionali anche per attività formative per la squadra antincendio , attività che dovrebbero essere finanziate con mezzi propri ...

Infine l'argomento più difficile, la formazione delle dei lavoratrici e lavoratori immigrate/i .

E' un fatto positivo, come primo passo , come segno di attenzione, ma non sufficiente, che da più parti siano state promosse iniziative di informazione tramite le traduzioni di opuscoli in lingua madre sui temi di base della sicurezza .

L'investimento prioritario è quello dell'apprendimento della lingua italiana perché le carenze linguistiche sono alla base di molti incidenti nei cantieri , nelle fabbriche ove la comunicazione in tempo reale è decisiva per la organizzazione del lavoro in sicurezza.

In secondo luogo una strategia di formazione e informazione per le lavoratrici e i lavoratori immigrati deve tenere conto delle differenti culture di provenienza di questi uomini e donne . Per facilitare questo accesso alla formazione, ad esempio, in Friuli Venezia Giulia la Regione ha organizzato un corso per mediatori culturali che potranno svolgere azioni di tutoraggio .²⁸

Come si può vedere si possono adottare approcci non superficiali tesi alla efficacia dell'azione formativa per la sicurezza con sobrietà e al tempo stesso con sensibilità e intelligenza alle differenze culturali .

4.0 Strumenti di integrazione delle politiche per la qualità del lavoro a livello regionale e nazionale. Si possono fare sinergie , purchè si metta da parte la logica burocratica della competenza

Per sviluppare una strategia di miglioramento della qualità del lavoro , della salute e della sicurezza nel lavoro sono necessari un mix di strumenti organizzativi che rendano coerenti le politiche complessive nei diversi settori con questo obiettivo .

²⁸ CORSO SU SICUREZZA SUL LAVORO, IMMIGRAZIONE E NUOVE FORME CONTRATTUALI

Un'esperienza dell'Azienda per i Servizi Sanitari n. 3 Alto Friuli

Gli obiettivi della pianificazione sanitaria e socio-sanitaria delle Regione Friuli Venezia Giulia per l'anno 2004, come definiti nelle Linee guida per la gestione del SSR approvate con DGR n. 3529 del 14.11.2003, davano particolare rilievo alla tutela della salute degli immigrati, al fine di garantire in maniera uniforme sul territorio regionale il diritto alla salute dei cittadini extracomunitari.

La Regione ha in particolare individuato tra gli obiettivi dei Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende per i Servizi Sanitari (A.S.S.) l'organizzazione di momenti formativi in materia di prevenzione degli infortuni e tutela della salute nei luoghi di lavoro rivolti ai preposti, agli R.L.S. ed ai lavoratori migranti stessi.

L'ASS 3 Alto Friuli , in tale contesto, ha organizzato un evento formativo rivolto ai diversi soggetti delle aziende insediate nel territorio di competenza, caratterizzato da presenze ancora sporadiche, ma potenzialmente crescenti considerati i trend demografici, di lavoratori stranieri in mobilità territoriale.

Il corso si proponeva l'obiettivo di promuovere presso i soggetti preposti all'integrazione nei luoghi di lavoro di stranieri in mobilità territoriale e di lavoratori con contratti atipici la conoscenza delle normative specifiche e delle problematiche interculturali rilevanti al fine di garantire la fruizione del diritto a un lavoro salubre e sicuro.

Il corso organizzato d'intesa con ACLI - MEDIATORI CULTURALI, ALEF CGIL, ASSOCIAZIONE MEDIATORI DI COMUNITA', ASSOCIAZIONE NUOVI CITTADINI, COOPERATIVA CODESS FVG era rivolto a RSPP, Responsabili del personale, Preposti, RLS e Delegati sociali di Aziende prevalentemente industriali del territorio dell'Alto Friuli ed aperto ad uditori provenienti da altri territori. L'articolo completo su diario prevenzione magazine <http://www.diario-prevenzione.net/diarioprevenzione/html/modules.php?name=News&file=article&sid=459>

Per quanto attiene le competenze dello stato e delle sue articolazioni decentrate siamo in una fase di transizione in quanto il Titolo Quinto della Costituzione è stato modificato dal precedente governo per quanto le competenze dello stato e delle regioni in materia di salute e sicurezza che il governo di centrodestra ha riportato come competenza a livello centrale . La modifica costituzionale sarà sottoposta a referendum. In ogni caso pare prevalente un orientamento teso a riportare la legislazione fondamentale in materia di salute e sicurezza allo stato anche da parte delle forze politiche di centrosinistra. Sarebbe importante che la riconsegna delle competenze in forma esclusiva allo stato centrale non favorisca il disimpegno da parte della Regioni su tutta la materia .

E' importante che rimanga un vincolo operativo e gestionale e di responsabilità politica a livello decentrato per quanto attiene lo svolgimento delle funzioni di promozione , ispezione e vigilanza sulla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori a livello delle Regioni .

Il secondo obiettivo importante è il permanere della questione salute e sicurezza nel lavoro all'interno della programmazione del Servizio Sanitario Nazionale e che il monitoraggio e gli interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro rimangano all'interno della programmazione delle strategie di sanità pubblica . Nel caso vi fosse lo scorporo di questa tematica , delle funzioni più complessive di normazione , e le funzioni di ispezione e vigilanza fosse posta in capo ad una Agenzia specializzata , si correrebbero molti rischi di depotenziamento della mission di base che rimane la tutela dei portatori del bene salute.

Sarebbe difficile fare argine alle incursioni di Enti o Ministeri che sono portatori di altri interessi e la centralità della prevenzione sarebbe subordinata e resa variabile dipendente da compatibilità economiche e/o occupazionali o altro ancora.

Infine è giunto il momento della definizione della mission dell'Inail nell'ambito di confini certi : Inail è una assicurazione, la sua mission principale , da sempre è quello di risarcire i lavoratori e le lavoratrici per incidenti e/o malattie professionali, mission che svolge sempre peggio , con un numero elevatissimo di non riconoscimenti e con l'attivazione di un contenzioso legale contro i lavoratori costoso e in molti casi perdente . Con il d.lgs 38 /200 Inail è entrata come un soggetto che intende svolgere un ruolo attivo nella prevenzione, nei fatti , oltre all'ampia erogazione di risorse alle imprese non esiste un monitoraggio e un bilancio sui risultati realizzati in concreto in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. Al di là della retorica l'Inail dal 2000 è intervenuta per trasferire risorse alle aziende al fine di diminuire il costo del lavoro

Sarebbe invece importante che Inail e Inps in collaborazione con le Direzioni del Lavoro e le Aziende ASL svolgessero a fondo il ruolo di vigilanza e ispezione sulla regolarità delle imprese rispetto ai rapporti di lavoro e alla contribuzione assicurativa e previdenziale.

Queste e altre sinergie con una platea abbastanza ricca di Enti che svolgono funzioni di promozione si possono mettere in atto al fine di riprendere una iniziativa visibile e un ruolo non residuale della Pubblica Amministrazione al fine di promuovere in modo concreto un miglioramento continuo delle condizioni di lavoro e una migliore qualità del lavoro.

Conclusioni in breve

Il rapido “viaggio” con il quale, in questo saggio ho tracciato il profilo dei problemi che allo stato dell’arte vanno affrontati per uscire da questa fase di stanca della prevenzione e della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro non esaurisce la complessità del tema e la necessità di sviluppare un confronto di merito anche con punti di vista diversi che sono presenti nella platea di coloro che a vario titolo si occupano di questa problematica. Diversi operatori e dirigenti dei Servizi di prevenzione auspicano da tempo l’avvio di un processo di costruzione di un sistema istituzionale basato sul modello dell’Agenzia specialistica, intesa come strumento proprio del Servizio Sanitario Nazionale e delle Regioni per fare fronte alle nuove complessità dei temi da affrontare in materia di salute e sicurezza. E’ una proposta che va discussa con calma e valutata all’interno di un orizzonte del possibile. Tuttavia non è sufficiente promuovere la innovazione degli strumenti di intervento della Pubblica Amministrazione che si affrontano i temi di una rinnovata strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Il “nuovo cantiere” della innovazione delle strategie in materia di salute e sicurezza nel lavoro sta all’interno della relazione tra lavoratori impresa e possibilità di contrattazione in positivo dell’insieme delle condizioni di lavoro.

Senza una nuova capacità di analisi ed elaborazione sulla quale i lavoratori possano sviluppare una capacità di contrattazione dei determinanti fondamentali della condizione di lavoro sarà difficile incidere in modo significativo sulle attuali caratteristiche dei profili di rischio presenti nel lavoro in questa epoca.

Alcuni punti fermi

I punti fermi dai quali partire per la costruzione di una aggiornata metodologia di intervento sono tracciati, spetta in primo luogo ai decisori politici mettere in agenda tra le priorità il tema della innovazione in materia di qualificazione degli interventi per una migliore qualità del lavoro, per un lavoro più regolare e sicuro. Per il livello nazionale occorre sciogliere i grandi nodi delle competenze istituzionali per evitare il protrarsi di conflitti tra il Ministero della Salute e quello del

Lavoro e tra Stato e Regioni . Occorre riqualificare e potenziare gli Enti di Ricerca come Ispesl per portarli al livello dei corrispettivi Enti di altri paesi come Francia e Germania.

A livello delle Regioni e della Regione Emilia – Romagna occorre con pazienza cominciare a sperimentare come Pubblica Amministrazione strumenti di intervento più articolati e complessi sia per migliorare le conoscenze sugli aspetti più critici delle attuali condizioni di rischio nei lavori sia per intervenire con efficacia sui determinanti sociali e organizzativi che hanno impatto sulla qualità e la sicurezza nel lavoro . Alcuni di questi strumenti li abbiamo in qualche misura evocati nel corso del saggio . Tra essi ricordo ancora l’esigenza di dare effettività ai dispositivi previsti dalla Legge 17/2004 .

Sarebbe opportuno sviluppare un sistema efficace e trasparente in grado di monitorare consensualmente comportamenti , strategie e risultati del risk management nelle imprese di diversi settori per dare avvio ad una cultura ed ad una pratica positiva della accountability imprenditoriale che nel nostro paese in questa epoca non è particolarmente apprezzata. Su questa base sarebbe possibile una modulazione meno indiscriminata del trasferimento di risorse pubbliche alle imprese e del loro accesso alle gare dei lavori pubblici.

Non esistono, come tutti sappiamo , soluzioni preconfezionate , occorre partire dalle sfide con cui è inevitabile misurarsi , si tratta per davvero di cambiare una “ macchina” in corsa che se non viene governata continuerà a travolgere le fragili barriere normative attualmente disponibili poste a tutela del bene comune, la salute e la sicurezza della popolazione che lavora.

Bologna 22 giugno 2006