

# LA PREVENZIONE DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO IN ITALIA

di Andrea Di COSOLA\*

**Sommario:** 1. Il sistema italiano. 2. Ai datori di lavoro il rispetto delle norme, allo Stato il controllo. 2.1. Gli organi di vigilanza. 3. Lo stato di fatto. 4. Il confronto con l'Europa. 5. Conclusioni.

## 1. Il sistema italiano

In Italia la normativa in vigore fino al 1994 (fatta eccezione per alcuni casi previsti da decreti emanati a partire dai primi anni '90 - es. d.lgs. 277/1991), prevedeva per grandi linee l'applicazione *sic et simpliciter* delle norme (dd.s.P.R. 547/1955 - 302-303-164/1956 ecc.).

I funzionari preposti al controllo del rispetto delle norme avevano il compito di vigilare e di imporre le sanzioni previste, in caso di riscontrata violazione.

A partire dal 1994, anno dell'emanazio-

ne del d.lgs. n. 626, si doveva e si poteva spostare il concetto della Prevenzione su basi più europee (leggasi Paesi del Nord-Europa) in cui lo Stato fa la sua notevole parte nel sistema della prevenzione da cui ne discende "anche" il controllo.

Il d.lgs. n. 626, ha introdotto, quindi in Italia il principio della progettazione e dell'organizzazione della sicurezza sul lavoro, da parte del cosiddetto "datore di lavoro", attraverso la redazione del Documento di Valutazione dei Rischi e di tutta la documentazione necessaria e la realizzazione di atti tesi a prevenire gli accadimenti degli infortuni o delle malattie.

Nemmeno questa pur notevole rivoluzione è servita a reindirizzare lo Stato verso un atteggiamento più partecipativo e, quindi, collaborativo verso il sistema delle impre-

\* Ingegnere in servizio presso la DTL di Bari e Responsabile dell'Unità Operativa Tecnica.

se e più in particolare di quelle di media e piccola dimensione, certamente più in difficoltà nel mettere insieme una serie di atti e di attività che, nella modalità prevista nel nostro Paese, richiederebbero un'organizzazione, che solo una grande impresa può permettersi di elaborare. Cionondimeno, anche il sistema sanzionatorio faceva e fa differenza tra grande azienda, media, piccola e persino micro impresa. Una sanzione comminata per la medesima violazione, ad una grande impresa, ha, infatti, un impatto assai più trascurabile di quello che si determina su una impresa di piccole dimensioni.

Nel 2008, dopo vari e inefficaci tentativi, è stato emanato il tanto sospirato testo unico (d.lgs. n. 81/2008), che si poneva l'assai arduo obiettivo di riassumere in un unico corpo normativo tutta la materia. E' noto, ai più, che tale ultima norma è nata sotto la spinta politica di un governo alla fine della propria esistenza e al limite della decadenza della delega a legiferare in tale materia. Ne è, quindi, scaturita una vera e propria accozzaglia di obblighi e materie che necessita di continui e significativi emendamenti. Sarebbe stato certamente più utile e risolutivo elaborare, come in altri Paesi europei, una legge quadro che contenesse i principi minimi, collegata a una serie di regolamenti tecnici, aventi pur valenza giuridica, ma anche di norma tecnica, ciascuno riguardante uno specifico settore di attività. Consentendo, in tal modo, di avere una norma snella e dei regolamenti facilmente aggiornabili con il progresso tecnologico.

Il sistema prevenzionistico basato solo sul controllo e sulle sanzioni, ha sempre comportato un estremo stato di disagio sia per i responsabili aziendali, ma d'altra parte anche per chi deve imporre le sanzioni.

Fino all'emanazione del d.lgs. n. 758/1994 si è cercato, attraverso l'uso del potere ovvero della facoltà di diffida (ai sensi del d.P.R. n. 520/1955), di stemperare l'eccessiva gravosità e coercitività del sistema, troppo "ingessato" (cosa fatta rilevare al nostro Paese dalla Comunità Europea). Attraverso l'uso della citata diffida che dava agli ispettori la facoltà di diffidare colui che aveva commesso la violazione ad adempie-

re alla legge, paventando l'adozione della sanzione in caso di mancata ottemperanza, si induceva il contravventore ad adempiere all'ordine impartito, pena la contestazione penale del reato.

Con il d.lgs. n. 758/1994 è stato introdotto il concetto di "prescrizione obbligatoria", imponendo al responsabile dell'omissione di adempiervi nei tempi e nei modi prescritti concedendo, in caso positivo, l'estinzione del reato, per via amministrativa, attraverso il pagamento di una sanzione ridotta, pari ad un quarto del massimo e l'archiviazione del procedimento penale istruito presso la competente Procura della Repubblica, alla quale deve essere comunque comunicato l'esito degli accertamenti.

## **2. Ai datori di lavoro il rispetto delle norme, allo Stato il controllo**

Nel nostro Paese non si è mai instaurato un atteggiamento di netta separazione tra il concetto di "Prevenzione" e quello "Repressione", in poche parole i due concetti sono stati riassunti in un solo principio. La "Prevenzione attraverso la Repressione" è stata la scelta dal nostro Paese sin dall'origine.

Lo Stato italiano, in tal modo, non ha mai nemmeno immaginato di porre in essere un sistema prevenzionistico che facesse da premessa e da contraltare a quello impositivo.

La prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali è, quindi, onere a carico solo di coloro che vengono individuati quali "responsabili", definiti come "datori di lavoro".

Senza alcun dubbio lo Stato non poteva e non può ammettere che la prevenzione degli infortuni non debba essere, in qualche modo, responsabilità primaria anche a carico del Paese. In mancanza si continua a parlare di Promozione, Sensibilizzazione, Assistenza, Diffusione della cultura della sicurezza. Tutto ciò è però, di fatto, solo poca cosa, se non solo simbolica.

### **2.1. Gli organi di vigilanza**

Come si è detto lo Stato, attraverso i suoi

organi ispettivi, deve svolgere in materia di igiene e sicurezza del lavoro la "vigilanza" sulla osservanza delle norme.

Fino al 1978, anno dell'emanazione della cosiddetta "Riforma Sanitaria" (legge 833/1978), l'Organo di Vigilanza era, in via esclusiva, l'Ispettorato del Lavoro. A partire da tale anno la competenza generale è passata alle Regioni (AUSL - SPESAL). Nelle more di una completa organizzazione delle Regioni l'Ispettorato del Lavoro ha svolto opera di supplenza, per lungo tempo.

L'efficienza del sistema di controllo è stata messa a dura prova dagli anni del boom economico e in regime di crescita forsennata dell'economia e della produzione industriale, sotto la competenza dell'Ispettorato del Lavoro e tuttora in situazione di crisi economico-finanziaria, sotto la competenza ASL. In nessuna situazione il contesto ha fatto intravedere, se pur minimamente, la soluzione del problema legato agli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Si deve registrare, d'altra parte, un utilizzo della statistica, in particolare quella elaborata dall'Istituto assicuratore pubblico, orientata ad una lettura a volte troppo ottimistica dei dati, a tutto vantaggio di un riconoscimento dell'operato dell'Istituto. Nei dati, che molto spesso comprendono gli infortuni *in itinere*, in merito ai quali nulla è possibile fare da parte degli organi di vigilanza citati, gli infortuni sul lavoro sono visti in calo. Ovviamente il merito di questo calo viene ascritto anche all'opera di acculturamento svolta dall'Istituto, attraverso interventi mirati nelle scuole e altre occasioni di diffusione della conoscenza della materia.

Ogni Ente competente nella materia fa la sua parte, promuovendo la propria attività e assolvendo se stesso, a fronte di un continuo verificarsi degli infortuni, allo scopo di dare un senso alla propria esistenza, anche nel campo della prevenzione. Anche il principale organo di controllo, allo scopo di dimostrare una qualche efficienza o un miglioramento delle strategie, evidenzia gli ottimi risultati conseguiti come dimostrerebbero le citate ottimistiche valutazioni espresse dall'Istituto assicuratore.

La verità è che il sistema di prevenzione

in Italia non ha mai funzionato, in quanto "autoreferenziale" e basato unicamente sulla repressione, senza poter fornire alcuno spazio ad una vera partecipazione e fattiva collaborazione, nemmeno con le parti sociali. Ciò non è concetto valido solo per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, ma in tutto ciò in cui opera la macchina pubblica. Il concetto vigente è quello della centralità dello Stato, rispetto ai cittadini e agli obblighi di legge a cui essi sono sottoposti. Lo Stato emana le leggi contenenti gli obblighi, il cittadino deve adempiervi e la macchina pubblica ha, come unico compito, quello di controllare e sanzionare il contravventore.

Tutto ciò abbisognerebbe di una vera e propria rivoluzione copernicana. Il cittadino dovrebbe essere al centro di tutto, lo Stato dovrebbe intraprendere ogni possibile azione per porre il cittadino nelle condizioni di adempiervi e, solo quando a seguito di ciò si rilevasse l'inadempienza, lo Stato, attraverso il controllo avrebbe titolo ad imporre prima e a sanzionare poi, in caso di inosservanza, il contravventore.

A scopo esemplificativo sarebbe più logico realizzare idonei parcheggi e un sistema efficiente di trasporto cittadino prima e solo dopo imporre il divieto tassativo di sosta, nelle aree non consentite e non viceversa, chiedere il rispetto del divieto, dopo aver consentito l'ingresso nei centri abitati di migliaia di autovetture che, evidentemente, non hanno alcuna possibilità di parcheggio. Ma tant'è! E' evidente che una volta consentito l'ingresso nelle aree abitate e nei centri cittadini, ad un numero di mezzi insostenibile, non resta che seguire la strada della mera repressione, a fronte del verificarsi del cosiddetto 'parcheggio selvaggio'.

Nei Paesi del Nord-Europa si adotta una atteggiamento ed un approccio più partecipativo e, quindi, collaborativo, fornendo alle aziende soprattutto di medio-piccola dimensione, tutta l'assistenza possibile, anche di natura tecnica. Si pensi che, persino in fase di controllo, si riconosce validità al cosiddetto "Verbal Warning" (avviso verbale), in caso di riscontrata inosservanza di una norma attinente la sicurezza sul lavoro. Tale

procedura è applicata, in una prima fase ed è seguita da un provvedimento scritto, in caso di mancato adempimento all'ordine verbale, con il quale l'ispettore del Lavoro può imporre l'osservanza, pena l'adozione di provvedimenti (spesso da adottarsi da parte di un'Autorità terza, quale anche la Magistratura) per non aver adempiuto ad un ordine impartito dal funzionario ispettivo. Ciò consente di instaurare un clima collaborativo che porta, molto spesso, le imprese ad invitare gli ispettori in azienda prima di acquistare, installare, utilizzare un'attrezzatura o porre in essere procedure, allo scopo di avere un confronto, insieme alle parti sociali, ed evitare il verificarsi di inadempienze, ma soprattutto di infortuni sul lavoro o di malattie professionali.

### 3. Lo stato di fatto

Il trasferimento delle competenze sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro alle Regioni, ha prodotto una maggiore gestione "politica" della materia coordinata dai Governi regionali, che già con ampia fatica riescono (?) a gestire un enorme problema come quello della sanità e dell'ambiente. La moltiplicazione delle posizioni dirigenziali e delle spese legate a tali figure (in alcuni casi si contano in un solo SPESAL più dirigenti, a fronte di poche unità ispettive, non di rado assunte con contratti a termine.

Che dire poi della disomogeneità gestionale della materia e dell'attività ispettiva divisa in Regioni, città e zone di influenza dei numerosissimi SPESAL. Con tutte le difficoltà che si registrano nel coordinamento tra le Regioni, tra i Dipartimenti di Prevenzione e tra gli innumerevoli SPESAL.

Nella stragrande maggioranza dei Paesi Comunitari, la sicurezza del lavoro è gestita a livello centrale dallo Stato (negli Stati Uniti è materia gestita da un Ente Federale). Norme comunitarie, quali la Convenzione OIL n. 81 del 1947 sull'Ispezione del Lavoro all'art. 4 prevede che *"Per quanto compatibile con la pratica amministrativa dello Stato membro, l'ispezione del lavoro dovrà essere posta sotto la sorveglianza ed il controllo di un'autorità centrale."* - Se

*si tratta di uno Stato federale, il termine «autorità centrale» potrà designare sia l'autorità federale, sia un'autorità centrale di uno Stato federato".*

La medesima Convenzione all'art. 5 prevede una effettiva cooperazione tra i servizi di ispezione, da un lato ed altri servizi governativi e le istituzioni pubbliche e private che esercitano attività similari, dall'altro, nonché la collaborazione dei funzionari dell'ispezione del lavoro, con i datori di lavoro ed i lavoratori o le loro organizzazioni.

Evidentemente, nel passaggio delle competenze relative alla sicurezza sul lavoro dallo Stato alle Regioni è stato disatteso quanto previsto dalla citata Convenzione. Tale mancanza è stata fatta rilevare al nostro Paese dalla Comunità Europea e pertanto nell'emanazione del d.lgs. 81/2008 si è tentato di porvi rimedio, ponendo in essere una serie di dispositivi art. 5 (Comitato Nazionale) e art. 7 (Comitati Regionali già previsti dal d.P.C.M. 21/12/2007, insieme agli Organismi Provinciali). Ma tant'è! Non si è sinora riusciti a realizzare un vero e proprio coordinamento ispettivo nella materia.

La soluzione parrebbe ovvia a chiunque e peraltro è stata da più parti suggerita, la creazione di un'Autorità Centrale/Nazionale (es. Agenzia), che accorpi tutte gli Enti attualmente competenti. Tale Autorità ovviamente dovrebbe avere diramazioni regionali e provinciali. Ma ovviamente ciò non sarebbe risolutivo di per sé se si pensasse di creare un nuovo Ente, al solo scopo di creare poteri e poltrone.

Un organismo efficiente, dotato di personale qualificato reclutato in maniera trasparente, dovrebbe essere veramente connotato da una gestione a carattere 'tecnico' e costituito da operatori esperti sottoposti periodicamente a corsi di formazione e di aggiornamento. Solo così si potrebbe avere a disposizione un corpo ispettivo in grado di fronteggiare la questione, esercitando il dovuto controllo dopo aver fornito, anche, un supporto professionale al mondo del lavoro e quindi alle parti sociali e alle aziende, in particolare a quelle di medio-piccola dimensione, non in grado di sopportare sforzi organizzativi molto costosi, che si riducono

troppo spesso ad adempimenti solo formali, ma non sostanziali.

Ma tutto ciò abbisognerebbe prima della accennata rivoluzione "Copernicana" e di una generale depenalizzazione di una materia che deve essere connotata da un approccio mirante ad una vera "Prevenzione" e seguita dall'Autorità competente capillarmente in tutti i settori di attività.

#### 4. Il confronto con l'Europa

Le differenze non solo formali ma sostanziali con i vari sistemi adottati in Europa e le varie normative ad essi legati crea non pochi problemi.

Premesso che:

- Le direttive, provvedimenti vincolanti per gli Stati membri, possono essere emanate per il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori, ma devono contenere solo prescrizioni minime applicabili progressivamente e non incidere sui principi fondamentali dei sistemi di sicurezza sociale dei singoli Stati membri, i quali conservano il proprio diritto di determinare l'organizzazione e il finanziamento dei loro regimi nazionali di sicurezza sociale, i tipi di prestazioni e le condizioni per la loro erogazione.

- Il diritto comunitario prevede quindi solo il coordinamento dei vari sistemi nazionali di sicurezza sociale; può imporre alcune regole e principi allo scopo di garantire che l'applicazione dei diversi sistemi nazionali di sicurezza sociale non leda i cittadini dell'Unione europea che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione all'interno della stessa e contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle loro condizioni d'occupazione, ma non può "standardizzare" i diversi regimi nazionali né sostituirli con un "sistema europeo".

- Le direttive, provvedimenti vincolanti per gli Stati membri, possono essere emanate per il miglioramento dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori, ma devono contenere solo prescrizioni minime applicabili progressivamente e non incidere sui principi fondamentali dei sistemi di sicurezza sociale dei sin-

goli Stati membri, i quali conservano il proprio diritto di determinare l'organizzazione e il finanziamento dei loro regimi nazionali di sicurezza sociale, i tipi di prestazioni e le condizioni per la loro erogazione.

- Il diritto comunitario prevede quindi solo il coordinamento dei vari sistemi nazionali di sicurezza sociale; può imporre alcune regole e principi allo scopo di garantire che l'applicazione dei diversi sistemi nazionali di sicurezza sociale non leda i cittadini dell'Unione europea che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione all'interno della stessa e contribuire al miglioramento del loro livello di vita e delle loro condizioni d'occupazione, ma non può "standardizzare" i diversi regimi nazionali né sostituirli con un "sistema europeo".

Il recepimento delle direttive europee in Italia ha prodotto l'emanazione dei più importanti decreti legislativi in vigore negli ultimi anni. La differenza tra il nostro Paese e gli altri Stati dell'Unione la fa il "Sistema Sanzionatorio".

Un sistema che lega ad ogni qualsivoglia 'violazione' fa corrispondere una penalità, senza lasciare spazio alcuno ad un approccio partecipativo tra lo Stato (soggetto che impone l'obbligo), gli obbligati (i soggetti individuati come responsabili) ed i controllori. Un sistema, come si diceva, estremamente ingessato.

I tentativi che si stanno facendo in ambito comunitario allo scopo di definire procedure e sistemi per la reciproca assistenza e collaborazione tra i vari ispettorati, nell'applicazione transfrontaliera delle norme vigenti (il cosiddetto "Cross Border Enforcement"), stenta fortemente a trovare possibilità di realizzazione sia per la resistenza di alcuni Paesi nel condividere le informazioni e l'eventuale interferenza di altri Stati sul proprio territorio e sulle proprie procedure, ma soprattutto, in relazione ai diversissimi sistemi sanzionatori. L'impossibilità di riconoscere validità alle sanzioni irrogate o alle procedure punitive intraprese, che in altri Paesi non hanno alcuna riconoscenza.

In alcuni Stati non è prevista alcuna sanzione per la violazione delle norme in materia antinfortunistica, con buona pace

del possibile effetto "Dumping", che si potrebbe facilmente ipotizzare soprattutto tra Paesi limitrofi.

### 5. Conclusioni

La distinzione tra la Prevenzione e la Repressione in diversi Paesi della UE, è cosa ben netta.

La Prevenzione non è obbligatoriamente legata ad un sistema sanzionatorio, mentre la Repressione è adottata al verificarsi di infortuni sul lavoro che abbiano causato lesioni o morte dei lavoratori. Pertanto la Prevenzione è materia di competenza dell'organo ispettivo, mentre la Repressione rientra nella competenza delle Forze dell'Ordine, che eventualmente si avvalgono dell'organo ispettivo in qualità di consulente.

La semplice separazione e la distinzione tra i due aspetti varrebbe di per sé a riqualificare sia il rapporto tra le Istituzioni e i cittadini, sia a introdurre un concetto di reci-

proca fiducia e collaborazione. Si pensi solo che nei Paesi in cui vige un siffatto sistema, i dati relativi al fenomeno infortunistico risultano notevolmente più favorevoli.

Anche la lotta al lavoro sommerso, che pur contribuisce a generare una situazione di rischiosità sui luoghi di lavoro, nel nostro Paese si coniuga alle competenze ispettive dando luogo ad un'ulteriore sovrapposizione di ruoli.

Nel panorama europeo, in diversi Paesi la "evasione contributiva" viene equiparata alla "evasione fiscale" e pertanto viene perseguita, come tale, da organi ispettivi finanziari.

La separazione delle competenze, anche in questo settore, potrebbe contribuire, sia a dedicare la giusta attenzione ad una materia a carattere squisitamente tecnico, sia a consentire, per tali eventualità, di conservare un atteggiamento giustamente repressivo, pur potendosi attuare anche in questo campo provvedimenti di tipo prevenzionistico.

### Abstract

La prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nei luoghi di lavoro è certamente un obiettivo che tutti i Paesi si pongono da decenni, in particolare i Paesi più industrializzati dell'occidente e, più in particolare i Paesi aderenti alla UE.

L'Unione Europea ha messo insieme realtà derivanti da una storia pregressa, che ha affrontato il problema in maniera molto differente Paese per Paese.

Da una matrice che ha caratterizzato ogni nazione, ne è scaturito un approccio e un tentativo di soluzione del problema, che tuttora stenta a condurre su un unico binario l'organizzazione, le procedure ed i rimedi.

*The prevention of accidents and occupational diseases in the workplace is certainly a goal that all countries are asking for decades, in particular the industrialized countries of the West and, more specifically, the EU countries.*

*The European Union has put together reality stemming from a previous story, which addressed the problem so very different country by country.*

*From a matrix that has characterized every nation, has emerged an approach and an attempt to solve the problem, which is still struggling to lead on one track, organization, procedures and remedies.*