PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 20 - numero 4316 di Martedì 25 settembre 2018

Presente e futuro del D.Lgs. 81/2008 e della vigilanza in Italia

Qual è la salute e quali sono i problemi della normativa italiana in materia di sicurezza? Quali sono le difficoltà della vigilanza? Cosa accade all'Ispettorato nazionale? Ne parliamo con Paolo Pennesi, ex Capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Bergamo, 25 Set ? È indubbio che il 2018, a dieci anni di distanza dal **Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008**, è diventato e continuerà ad essere un momento di riflessione sulla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento al Testo Unico (o meglio, Unico Testo normativo). Ed è probabile che da queste riflessioni, a livello tecnico e politico, possano nascere in futuro gli stimoli, gli obiettivi, le indicazioni per future integrazioni o per una nuova riforma.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-MIM-[ACAL110] ?#>

Per questo motivo PuntoSicuro sta cercando in questi mesi di raccogliere opinioni, cogliere segnali e presentare le proposte che potrebbero delineare il futuro della salute e sicurezza sul lavoro nel nostro paese; salute e sicurezza che, come abbiamo visto in una recente intervista all'avvocato Lorenzo Fantini, non godono oggi di particolare buona salute.

Domande e risposte sulla vigilanza e sulla normativa in Italia

Per continuare in questo percorso di raccolta abbiamo deciso di intervistare - il 19 settembre 2018, durante la manifestazione bergamasca Safety Expo 2018 ? il Dott. **Paolo Pennesi** che da pochi giorni ha cessato, attraverso l' applicazione dello spoils system, il ruolo di Capo dell' Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Paolo Pennesi, partecipante a Bergamo alla Tavola Rotonda "**Salute e Sicurezza sul Lavoro: visioni, idee e progetti a 10 anni dall'entrata in vigore del Testo Unico**", ci aiuta a capire non solo quale sarà o dovrebbe essere il futuro della normativa sulla sicurezza in Italia, ma anche a comprendere i problemi della vigilanza in Italia e il passaggio di consegne per l'Ispettorato.

Nell'intervista, riguardo al **tema della vigilanza**, abbiamo chiesto chi sarà nominato al vertice dell' Ispettorato Nazionale del Lavoro... **È opportuna la possibile scelta di un vertice militare? Quali competenze sono necessarie per l'Ispettorato?**

E come sono stati i primi 3 anni all'Ispettorato? Cosa si è riusciti o non si è riusciti a fare? I problemi della vigilanza sono poi di tipo quantitativo o qualitativo? Non c'è carenza di personale?

Infine qualche domanda sul decreto 81 e sull'attenzione ai temi della sicurezza in Italia...

Quale è la salute della normativa? Esiste in Italia una vera politica di prevenzione? Quali potrebbero essere gli aspetti da affrontare e i princìpi di una eventuale futura riforma? Qual è il livello di interesse per la sicurezza oggi rispetto a dieci anni fa? Quale sarebbero le cose da modificare con urgenza?

Come sempre diamo ai nostri lettori la possibilità di ascoltare integralmente l'intervista e/o di leggerne una parziale trascrizione.

L'intervista a Paolo Pennesi

(...)

Come sono stati questi primi tre anni di nascita dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro? Quali sono le difficoltà incontrate e le cose che è riuscito o non è riuscito a fare?

Paolo Pennesi: "La prima cosa è che **si è riusciti a farlo**. Perché le resistenze sono state veramente tante, perché le difficoltà sono state veramente tante e ci sono state vere e proprie battaglie, ovviamente in senso burocratico amministrativo. Però l'organismo è partito. E già che sia partito non è cosa da poco. Devo dire che (...) - il bilancio vero è solo del primo anno 2017, il 2018 ovviamente è iniziato da poco ? il bilancio è positivo. Non è vero che le attività, da un punto di vista quantitativo, siano diminuite e sono stati dati risultati, devo dire, eccellenti. (...)

Spesso in Italia le critiche sul sistema dei controlli si incentrano sulla loro scarsa quantità e sulle carenze di personale. Sono critiche corrette? Lei ritiene che il problema della vigilanza sia quantitativo o qualitativo?

P.P.: "Direi che, sicuramente, i problemi sono **sia di carattere quantitativo che di carattere qualitativo**, però sempre non perdendo di vista un obiettivo fondamentale. Non credo che (...) sia una cosa opportuna militarizzare i luoghi di lavoro, lo dico proprio come cittadino, non come tecnico di questa materia. Sicuramente i controlli vanno fatti ma i controlli sono sempre e comunque a campione. Non si può pensare a un rapporto di 1 a 1. Di mettere un ispettore in ogni luogo di lavoro, nemmeno in ogni azienda.

Attenzione, noi abbiamo come tradizionale interlocutore, da un punto vista quantitativo, un milione e mezzo di imprese nel nostro paese con dipendenti. Noi abbiamo fatto circa, come Ispettorato del lavoro, una media di 200.000 controlli, che non è una cifra proprio simbolica. Molte istituzioni che fanno controlli li fanno con percentuali molto ma molto molto più basse di questa. **Il controllo va ben indirizzato**: questo è il tema vero.

Esiste un problema quantitativo, certo più se ne possono fare di controlli meglio è, ma senza pensare di fare controlli a tappeto

su tutti i luoghi produttivi perché non necessariamente tutte le imprese, tutte le aziende meritano di essere controllare. Il problema è focalizzare quella percentuale di controlli che si può fattivamente realizzare con gli ispettori disponibili, che nel nostro sistema sono circa 4500, quelli che si occupano di ispezione del lavoro nell'ambito del perimetro del perimetro dell'Ispettorato del Lavoro (...). Si tratta di focalizzarli verso quelle aziende che meritano di essere ispezionate.

E oggi se ci fosse un vero coordinamento, un vero e serio coordinamento, delle banche dati disponibili e ci fosse un analisi congiunta di tutti gli organismi su questo, una **vera e propria condivisione delle banche dati e delle informazioni**, credo che con quest'operazione di prima studiare a tavolino dove andare e poi fare i controlli (...) avremmo come effetto che la nostra media del 60% di redditività (cioè essere andati in un'impresa e trovare violazioni) potrebbe avvicinarsi molto di più all'obiettivo ottimale tendenziale del 100% di controlli con risultati. Perché significa che si è andati a mettere mani presso aziende che meritavano di essere controllate perché poi, al riscontro dei fatti, ci sono patologie che vengono evidenziate".

E non c'è un problema di carenza di personale?

P.P.: "Il personale può essere sicuramente implementato. Noi abbiamo anche detto e scritto al Ministro, proprio al Ministro Di Maio che è stato interrogato su questa materia, che probabilmente è tempo per una rimplementazione dei nostri ruoli. Noi abbiamo detto che **1000 uomini in più** per noi sarebbero in questa fase sicuramente un numero adeguato per svolgere più efficacemente è più significativamente i controlli e incrementare la percentuale che dicevo prima. Ma anche perché le sempre più complesse normative in materia di lavoro e previdenza oggi lo richiedono".

Veniamo allora al Decreto 81 e veniamo alla normativa su salute e sicurezza in Italia.

Lei ha partecipato alla Tavola Rotonda sulle visioni e progetti a 10 anni dall'entrata in vigore del Testo Unico. Qual è la sua opinione sullo stato della normativa su sicurezza e salute con particolare riferimento al Decreto 81?

P.P.: "Io credo che il Decreto 81/2008 rappresenti comunque un punto di approdo che da tantissimi anni era atteso dal mondo delle imprese.

Io credo che sia sicuramente una produzione normativa buona, con un complicato e travagliato l'iter di approvazione, fortemente concertato con le parti (...).

Credo che non solo per il trascorrere di 10 anni, ma anche per il sopraggiungere di nuove forme di modalità di prestazione del lavoro e anche di nuove problematiche (...), beh probabilmente è il tempo di rivedere certi strumenti, dargli maggiore effettività e in qualche caso di inventarsi anche qualcosa di nuovo".

Durante la Tavola Rotonda nel suo intervento ha parlato della mancanza di una vera e propria politica di prevenzione, lei ha fatto riferimento in particolare al "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro", un Comitato indicato all'articolo 5 del decreto 81...

P.P.: "(...) Quando si parla di eventi infortunistici ci si commuove, ci si indigna, ci si sdegna e si passa al giorno dopo dimenticandosi di quello che è successo, fino al prossimo infortunio. Tra l'altro avviene specialmente per gli infortuni plurimi, gli infortuni singoli, che purtroppo continuano ad esserci nella quotidianità, colpiscono meno l'immaginario collettivo. Quando i morti sono più d'uno - cominciano ad essere due, tre, quattro, cinque, in qualche caso anche di più - allora lo sdegno sale e la

politica e gli addetti ai lavori parlano di questo argomento. I giornalisti ovviamente pure e poi tutto torna come prima. Purtroppo questo è un male antico.

Devo dire che forse **il fallimento maggiore del Testo Unico sta nel non essere stati in grado di dare un'efficace attuazione all'impianto istituzionale** che aveva immaginato una strumentazione di organismi che impostassero una politica di prevenzione nei luoghi di lavoro, organica, strutturata, nel nostro sistema; una vera e propria politica con la partecipazione e responsabilità dei soggetti principali e cioè fondamentalmente il Ministero del Lavoro, il Ministero della Salute con il coinvolgimento delle Regioni, vista la competenza concorrente che c'è in questa materia.

Tutto questo, purtroppo, è, direi, **miseramente naufragato nella pratica attuazione**.

Il **Comitato articolo 5** (...) ha avuto una, direi, tragica esperienza, inconcludente, mal gestito e mal condotto senza le necessarie capacità di carattere tecnico per affrontare le tematiche. La Commissione Consultiva ha lavorato e continua a lavorare ma non ha avuto un brillantissimo successo anch'essa nel piano della realizzazione di risultati importanti. I Comitati Regionali di Coordinamento, che sono poi le articolazioni territoriali, le Regioni li considerano un organismo che funziona una volta all'anno per i rituali dell'incontro e in qualche regione manco una volta l'anno.

Questo ci fa dire che, insomma, tutto l'apparato istituzionale - per una vera e propria politica continuativa nel tempo che fissi obiettivi, elementi, parametri di vigilanza seria sulle condizioni di lavoro dal punto di vista prevenzionistico nelle nostre imprese - è stato abbastanza carente".

Secondo lei, partendo anche da questi dati, quali potrebbero essere i princìpi e gli obiettivi che dovrebbe porsi per una riforma nuova o per una modifica del decreto 81/2008?

P.P.: "Beh, diciamo che oggi è stato detto molto chiaramente. L'aspetto normativo purtroppo non esaurisce [i problemi]. L'81, come dicevo prima, aveva dato una descrizione di un buon sistema istituzionale: organismi pensati per funzionare in un certo modo. E poi la realtà pratica è andata in tutt'altra direzione.

Il problema non è di cambiare in questo caso, secondo me, **la strumentazione normativa**. Si tratta di operare con convinzione in questi organismi di queste strutture, certo ripensando anche le sedi istituzionali - lo dico come un mio parere personale. Non credo, ad esempio che il ruolo del Ministero della Sanità sull'approccio delle tematiche prevenzionistiche abbia grande senso, perché ha una vocazione, un'impostazione totalmente diversa su questo. Io credo che Stato e Regioni siano molto più in grado di affrontare queste tematiche, per tutta una serie di ragioni legate alle loro tradizionali e strutturate competenze, e credo che ci debba essere piena consapevolezza, piena convinzione - a partire dai vertici politici che molto spesso designano i livelli amministrativi nella partecipazione. (...) Parecchi ministri, anche in passato, hanno più volte pensato di convocare gli assessori al lavoro, alla sanità, (...) comunque i responsabili politici che avevano la responsabilità di governo della gestione della tematica del lavoro della sicurezza, (...). Il risultato è che lo Stato si presenta, molte volte con il Ministro, il Sottosegretario e quant'altro. Per le Regioni su questo, diciamocelo chiaramente, gli assessori non sono mai venuti, delegavano sempre i vertici e i livelli amministrativi. E i vertici e i livelli amministrativi poi non possono impegnarsi politicamente su questo, perché il loro livello è quello gestionale amministrativo. Ecco questo è un altro elemento di difficoltà e di criticità nella gestione complessiva di un sistema che già è articolato è complesso per la duplicità dei ruoli.

Noi sappiamo che c'è anche un tentativo di recupero delle **funzioni allo Stato centrale**, era per esempio nel referendum che non è passato, ma vedo che adesso qualcuno comincia ad interessarsene. Ci sono un paio di disegni di legge di iniziativa parlamentare per una modifica a livello costituzionale che vorrebbero ripercorrere quella strada. Ma non so quale destino possono avere nel contesto politico attuale e quant'altro.

Però la regia è una **regia difficile** da fare e tuttavia questa regia difficile dovrebbe vedere impegnati anche i massimi livelli politici perché difficilmente altrimenti si possono avere un forte impegno e dei risultati concreti in un'azione già complicata di per sé".

(...)

Lei alla Tavola Rotonda ha presentato varie problematiche che dovrebbero essere affrontate (le tutele che non sono più universalmente diffuse, la mancanza di una politica sulla sicurezza e dell'architrave del Sistema informativo nazionale, le carenze del sistema della vigilanza e del sistema della formazione). Secondo lei su cosa sarebbe necessario agire subito per migliorare la prevenzione in Italia?

P.P.: "In realtà si potrebbe agire subito su tutti questi elementi. E subito significa mettendo in piedi in campo una serie di azioni sinergiche e contestuali.

Primo bisogna **scegliere di intraprendere questa strada** è questa è una scelta politica.

Da un punto di vista operativo le operazioni di manutenzione del decreto 81 sicuramente si possono fare, si possono implementare, si può correggere il tiro su molte cose che 10 anni fa apparivano in un certo modo e oggi sono inevitabilmente diverse. A cominciare dall'irrompere sulla scena di nuovi lavori o meglio di **nuove forme di prestazione dell'attività**. Oggi si è parlato di lavoro agile, di Smart Working e quant'altro, che sicuramente mal si conciliano con l'impostazione tradizionale.

Ma è anche necessario mettere il dito su questioni che sono patologie proprio del sistema produttivo. Oggi alla Tavola Rotonda dicevo che il **sistema della destrutturazione dei processi produttivi** in Italia è forse il problema, la patologia più rilevante e, direi, in misura percentuale, oggi non più tollerabile del nostro sistema. Ripeto va dalle grandissime imprese alle piccolissime imprese e quando noi sappiamo che c'è segmentazione e decentramento, destrutturazione dei processi produttivi, il fenomeno infortunistico, nel sistema degli appalti subappalti, si enfatizza. Questo è un punto di aggressione che va fatto, ma anche attraverso il dare effettività a cose che nel Testo Unico stanno scritte.

Oggi dicevo che continuare a insistere o pensare che, in virtù del principio libertà di iniziativa economica (Art 41 della Costituzione) **chiunque può andare alla Camera di Commercio e autoqualificarsi imprenditore e cominciare un'attività anche ad altissimo rischio** - faccio l'esempio dell'attività edile - io penso che non sia più possibile.

Il Testo Unico prevedeva una ricetta e cioè cominciare a parlare di un **sistema di qualificazione delle imprese**: a distanza di 10 anni siamo a punto zero. (...) Non è più rinviabile questo tipo di discorso perché, ripeto, non ci si può improvvisare imprenditori quando, in particolare, si tratta di mettere su attività che hanno un indice più o meno alto di coefficiente di rischio infortunistico.

L'altro livello è quello della **formazione**. Oggi chiunque, anche qui, si alza e si inventa di essere un'associazione sindacale, un'associazione datoriale e, solo per il business legato alla formazione, comincia a organizzare corsi con docenti di professionalità dubbia.

Questo è un altro elemento che non va bene e noi sappiamo quanto la formazione sia il primo elemento che dà consapevolezza al lavoratore dei rischi, delle misure di prevenzione e protezione, ... (...)

Come un altro elemento fondamentale è rivedere anche il **sistema di controlli**.

Le norme ci sono si tratta di renderle efficaci ed efficienti. (...)

Dobbiamo sapere che nel nostro paese il sistema dei controlli e quanto di più **irrazionale** ci sia: tante autorità, tanti organismi, tanti poli diversi, tutti che fanno controlli assolutamente scoordinati l'uno con l'altro. Una razionalizzazione di questo sistema non sarebbe una cosa inutile. (...)"

Articolo e intervista a cura di Tiziano Menduto

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

---

www.puntosicuro.it