

CNEL

Gruppo di lavoro su "sicurezza sociale, prevenzione infortuni e malattie professionali"
costituito presso la **II Commissione**

Comitato di Presidenza
11 aprile 2002

Rapporto preliminare

La prevenzione degli infortuni sul lavoro

Programma di attività

Il gruppo di lavoro costituitosi nell'ambito della II Commissione del CNEL sui temi della sicurezza sociale, della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali si propone di operare come luogo di monitoraggio e di confronto permanente sulle condizioni di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro.

L'attività del gruppo di lavoro si fonda sulla partecipazione delle parti sociali e sulle relazioni con le Istituzioni Pubbliche che intervengono sulle materie prese in esame; proprio l'impegno diretto delle parti sociali ed un costante rapporto tra queste e le Istituzioni possono, da una lato, rappresentare la condizione per evitare sovrapposizioni con competenze ed azioni svolte da altri Enti e, dall'altro, valorizzare le informazioni e le elaborazioni degli Enti stessi.

Lo scopo di tali attività è evidenziare situazioni critiche, indicare possibili azioni di miglioramento delle condizioni di sicurezza sul piano tecnico, organizzativo e della formazione, valutando anche gli effetti della normativa vigente in materia.

Il programma di attività è aperto agli aggiornamenti che si renderanno necessari durante il periodo di svolgimento dell'attività del gruppo.

Ogni esame o discussione sull'andamento degli infortuni, come delle malattie professionali e correlate al lavoro, dovrà affrontare gli aspetti delle condizioni del lavoro e della percezione del rischio sia in rapporto al punto di vista di genere che dei mutamenti in atto nel processo lavorativo che caratterizzano ogni attività economica.

1. Il monitoraggio dell'andamento degli infortuni sul lavoro

La prima funzione del gruppo di lavoro è la raccolta e la organizzazione delle informazioni sull'andamento degli infortuni sul lavoro.

La fonte dei dati è, per eccellenza, l'INAIL. Nella base di dati dell'Inail non sono presenti alcuni comparti di lavoro (parte della pubblica amministrazione o del commercio ...) ma gli ambiti di rilevazione e gli indici frequenza calcolati secondo gli addetti ed il tempo lavorato sono indicativi del fenomeno degli infortuni.

L'Istituto compie una propria elaborazione dei dati ogni sei mesi con cadenza a febbraio ed a luglio di ogni anno. Possiamo prevedere due sessioni annuali di discussione promosse dal Cnel dedicate all'esame ed al confronto sull'andamento del fenomeno: la prima alla fine del mese di aprile e la seconda nei primi giorni di ottobre di ogni anno.

Alla sessione potranno essere invitati gli organismi paritetici nazionali costituiti ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs 626/94.

Il gruppo potrà valutare la eventuale presentazione delle proprie riflessioni e proposte alla Presidenza della Seconda Commissione in modo da poter stabilire, nelle forme decise dal Cnel, i rapporti necessari con gli Organi dello Stato che hanno competenza in materia.

Lo scopo dell'attività è il miglioramento delle politiche e delle azioni di prevenzione, l'organizzazione delle informazioni dovrà essere, pertanto, orientata a tale scopo. L'attività si svolgerà assumendo i sistemi di organizzazione dei dati adottati dall'Inail:

- a. Per comparti produttivi secondo i codici di tariffa dei premi assicurativi ed i codici NACE
- b. Per Regioni e Province
- c. Per lavoratori autonomi, per lavoratori dipendenti in aziende artigiane, per lavoratori dipendenti secondo le diverse classi di addetti anche adottando il codice internazionale ISCO per le professioni

Il secondo ordinamento dei dati potrà avvenire secondo gli indici di gravità e di frequenza degli infortuni.

Le informazioni utili alla prevenzione potranno provenire poi dai nuovi sistemi di classificazione e descrizione degli infortuni che si stanno mettendo a punto a livello europeo. Il passaggio dalla descrizione causa/effetto ad una, più articolata, fondata su otto categorie è particolarmente utile per favorire una conoscenza della dinamica degli infortuni, che è possibile descrivere secondo un diagramma dell'albero delle cause.

A questo scopo il CNEL si auspica che l'Inail possa elaborare i dati per poterli rendere accessibili in modo coerente alla descrizione essenziale della dinamica dell'incidente.

Per lo svolgimento della attività di monitoraggio, sarà particolarmente significativo poter esaminare l'andamento degli infortuni mortali secondo il metodo adottato dall'Istituto assicuratore al fine di conoscere gli errori procedurali ed organizzativi che li possono aver favoriti.

Per il lavoro di approfondimento del fenomeno degli infortuni, il gruppo di lavoro potrà stabilire gli opportuni rapporti con il Ministero del Lavoro, con gli altri istituti come l'Ispesl e con le Regioni o i servizi presenti nelle Regioni che hanno sviluppato particolari esperienze in materia.

L'attenzione e le successive, eventuali proposte, si concentreranno – tenendo conto del fenomeno infortunistico evidenziato dai dati - in particolare su tre aspetti:

- ☒ le possibili politiche attive della prevenzione nel settore, il ruolo dello Stato ed i compiti degli organismi paritetici
- ☒ le azioni finalizzate ad una informazione puntuale e pertinente degli operatori: progettisti, assistenti o capi cantiere, operai
- ☒ le politiche di formazione da adottare per le stesse figure indicate al punto precedente

1.1 L'attività sull'andamento degli infortuni mortali

Nelle due sessioni annuali che avranno per oggetto l'esame degli infortuni, un approfondimento particolare verrà dato a quelli mortali esaminandone l'andamento assoluto e gli indici di frequenza per i diversi comparti produttivi.

Nella fase iniziale, le priorità di azione saranno rivolte a tre comparti dove il fenomeno continua ad essere particolarmente presente: le costruzioni, l'agricoltura ed il trasporto merci su strada.

Per ogni comparto a rischio verrà costituito un gruppo di lavoro ad hoc gestito dalle parti sociali interessate (ad esempio, per le costruzioni, dall'Ance, dalle Associazioni Artigiane e da Feneal Uil, Filca Cisl e Fillea Cgil) con la partecipazione dell'Inail e delle strutture pubbliche che hanno una esperienza particolare in materia.

Per garantire gli aspetti di comunicazione e comparazione delle situazioni e dell'andamento degli infortuni, vengono adottati i criteri proposti dall'Inail e convenuti con le parti sociali.

1.2 L'esame del settore delle costruzioni

Assumendo la scelta di dare avvio ad una prima esperienza nell'edilizia, vanno in particolare esaminati:

1. i dati sulla composizione del settore delle costruzioni per i diversi comparti: numero delle unità produttive per imprese artigiane e industriali; numero di addetti a seconda delle unità produttive e delle classi di occupati (i numeratori ...)
2. i dati sull'andamento degli infortuni (mortalità e non) negli ultimi cinque anni con le informazioni possibili sulla dinamica degli incidenti
3. i dati relativi ai lavoratori coinvolti negli incidenti mortali: subordinati o autonomi, dipendenti di imprese piccole o medie o grandi; per professione svolta e per rapporto di lavoro; per età degli infortunati
4. gli incidenti mortali: per tipo di accadimento, per fase di lavorazione, per comparto produttivo interessato

L'esame è essenzialmente finalizzato alla evidenziazione delle possibili politiche attive che possono essere messe in atto nel settore:

5. la produzione e l'impiego delle macchine ed attrezzature di lavoro coinvolgendo le associazioni imprenditoriali, l'Ispeel e gli Enti che producono o pubblicano informazioni in materia
6. le attività di informazione rivolte agli addetti delle costruzioni e compiute dalle Associazioni Imprenditoriali (industriali ed artigiane), dai Comitati Paritetici ai diversi livelli, dalle Regioni e dal Ministero del Lavoro
7. la formazione per le diverse figure professionali ed ai diversi livelli (educazione scolastica, formazione professionale, formazione mirata ai rischi della mansione):
 - per i progettisti ed i coordinatori per l'esecuzione dei lavori (i corsi e le dispense delle facoltà di architettura e di ingegneria, negli istituti per geometri, i corsi delle 120 ore ai sensi della "direttiva cantieri" ...)

- per gli assistenti di cantiere (negli istituti per geometri, per le attività svolte dalle Associazioni Imprenditoriali, per quelle svolte dai Comitati Paritetici)
 - per i lavoratori autonomi (da parte delle Associazioni Artigiane)
 - per gli operai (nelle scuole di formazione professionale ed in quelle costituite presso i Comitati Paritetici, da parte delle singole imprese ...)
8. una anagrafe dei politiche e delle azioni pubbliche per il miglioramento della sicurezza nel settore delle costruzioni.

Un terzo aspetto di esame sarà riferito alla presenza ed alle attività svolte sul territorio nazionale degli organismi paritetici previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 626:

9. le attività di promozione della informazione e formazione dei lavoratori e dei RLS
10. i moduli ed i materiali didattici prodotti o adottati per la formazione

Durante lo svolgimento dell'attività si renderà necessario approfondire singoli aspetti del rischio o delle misure di prevenzione interloquendo con le Associazioni Imprenditoriali, gli Organismi Paritetici e gli Enti e Istituti pubblici che hanno svolto esperienze utili a migliorare le pratiche della prevenzione degli infortuni nelle costruzioni.

1.3 Per i settori dell'agricoltura e del trasporto merci su strada potranno essere adottate forme e metodi analoghi di indagine e di proposta

L'esperienza di monitoraggio degli infortuni nel settore delle costruzioni potrà essere assunta come punto di riferimento per un analogo lavoro nei settori dell'agricoltura e del trasporto merci su strada. Date le diverse caratteristiche dei settori, i sottogruppi decideranno gli adattamenti necessari.

Per quanto riguarda la sicurezza nel trasporto delle merci va ricordato che il CNEL ha stipulato una convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici per tutta la parte della sicurezza stradale, compresa quella che interessa i lavoratori e gli operatori del trasporto. Sarà quindi opportuno partecipare ai lavori del gruppo costituito presso la Sesta Commissione del Cnel.

2. Il monitoraggio sul rapporto tra salute e lavoro e sull'andamento delle malattie professionali

Le malattie professionali sono solo uno degli indicatori dei danni alla salute derivanti dalle esposizioni professionali a rischi ambientali. Per una comprensione più precisa del fenomeno conviene iniziare l'attività dalla discussione dei dati più generali che interessano lo stato della salute della popolazione ed in particolare della popolazione lavorativa, sia essa composta da lavoratori subordinati che da lavoratori autonomi.

Da questo punto vista diventano utili le informazioni provenienti dall'Istituto Superiore di Sanità ed i lavori svolti dall'Ispes sul rapporto mortalità / professioni.

Il problema si presenta con due sfaccettature distinte:

- la raccolta e l'analisi delle materie denunciate e riconosciute fornisce un quadro retrospettivo del contesto lavorativo/industriale che ha dato origine alle manifestazioni delle patologie che si vogliono studiare;
- il significato della raccolta e dell'analisi non sempre rappresenta lo strumento necessario a pianificare le attività di prevenzione; è noto, infatti, che alcune materie professionali si manifestano dopo lunghi periodi di latenza (diversi anni). Accade che le condizioni che hanno dato origine alla malattia possano essere mutate quando la malattia si è manifestata (nuovi processi produttivi, nuovi impianti, nuove sostanze, o anche chiusura definitiva del sito produttivo).

È quindi evidente che il solo censimento delle malattie riconosciute non permette di mettere a punto efficaci azioni di prevenzione.

Per queste ragioni, tra i temi che dovranno essere oggetto di approfondimento e confronto da parte del gruppo, si dovrà affrontare la questione della sorveglianza sanitaria come strumento di attenzione e di diagnosi precoce di future manifestazioni patologiche.

Su un tema così complesso, rispetto al quale le azioni di prevenzione si configurano prevalentemente come azioni di medio periodo, la modalità di lavoro dovrebbe permettere la realizzazione di una conferenza biennale sullo stato di salute dei lavoratori. Non possono essere ormai ignorate la variabilità delle prestazioni lavorative, la esposizione a microinquinanti che producono effetti nel lungo periodo, il carattere multifattoriale di numerosi danni alla salute.

Un riferimento utile per l'attività svolta presso il CNEL potranno essere le linee di azione definite dalla Agenzia Europea per la Salute e la Sicurezza del Lavoro, in particolare sui rischi di natura psico sociale sui quali si concentrano attualmente particolari attenzioni. L'esame si estenderà quindi all'insieme dei lavori di produzione, di ufficio, di servizio, ed altri ancora ...

Non andranno però ignorate malattie come la sordità e le allergopatie per le quali è possibile – doverosa – una prevenzione più efficace. Sui tumori professionali sarà utile conoscere ed esaminare le esperienze in corso ed il funzionamento degli osservatori epidemiologici.

I dati dell'Inail, pur essendo il risultato della attività di un Istituto che ha funzioni di assicurazione, rappresentano una fonte non esaustiva ma sicuramente importante per esaminare le tendenze in atto.

Così pure sarà utile dialogare con gli Enti di Patronato delle Associazioni dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo per conoscere direttamente le valutazioni di un luogo privilegiato di osservazione sull'andamento delle malattie professionali.

Gli sviluppi dell'attività

Anche in questo caso, l'approccio al problema delle malattie correlate al lavoro deve essere affrontato valutando il problema e proponendo politiche ed azioni positive per la sua soluzione:

- ➡ il miglioramento delle tecnologie per limitare gli effetti dei rischi (fisici in particolare, come il rumore e le vibrazioni ...)
- ➡ la sostituzione di agenti chimici nocivi con altri meno nocivi, favorendone la realizzazione nei processi e nelle situazioni in cui questa sia tecnicamente possibile
- ➡ il sostegno allo studio ergonomico dei luoghi e delle postazioni di lavoro, il miglioramento delle prestazioni di lavoro a partire da quelle ripetitive
- ➡ lo studio sulla efficacia della sorveglianza sanitaria

3. Le politiche attive della prevenzione

La ricognizione e l'esame delle politiche attive per la prevenzione primaria rappresenta l'impegno più importante del gruppo "sicurezza sociale, prevenzione infortuni e malattie professionali". Ci si propone di operare per ricondurre a conoscenza generale, pubblica e collettiva, una situazione di norme tecniche, atti, esperienze molte volte parziali e tra loro non comunicanti.

3.1 Le politiche e le azioni di sostegno alla prevenzione

Il primo obiettivo è relativo alla acquisizione ed organizzazione delle informazioni relative alle diverse norme e modalità di finanziamento alle imprese per migliorare la prevenzione:

- ▶ a livello nazionale (legislazione ed atti di Governo e del Ministero del Lavoro, politiche ed azioni dell'INAIL ...)
- ▶ a livello regionale (legislazioni ed atti delle Regioni ...)
- ▶ azioni delle parti sociali (delibere degli Enti o Organismi Paritetici ...)

Il gruppo di lavoro opererà per realizzare convergenze su suggerimenti e proposte da sottoporre agli Organi del CNEL.

3.2 Il sostegno ad azioni di trasferimento tecnologico e di miglioramento della efficacia dei sistemi di gestione della prevenzione

L'ipotesi di lavoro si fonda sul fatto che sia possibile rendere accessibili alle imprese interessate delle soluzioni tecnologiche che possono loro permettere di migliorare la sicurezza o la salubrità dei luoghi di lavoro. In molti casi queste soluzioni migliorano l'efficienza del processo produttivo e la produttività del lavoro.

È evidente come l'attività del gruppo non si possa rivolgere alla formazione di nuovi standard di sicurezza per le macchine in quanto prerogativa consolidata a livello europeo nella definizione di specifiche Direttive. È possibile invece operare per favorire la conoscenza delle possibilità che lo sviluppo tecnologico offre a chi ha responsabilità di direzione di unità produttive.

Anche in questo caso l'attività del gruppo sarà innanzitutto finalizzata alla acquisizione ed alla organizzazione delle informazioni relative alle fonti di documentazione in materia:

- ▶ gli istituti e gli esperti italiani che partecipano alla definizione degli standard (ISO, UNI, CEI...)
- ▶ le attività dell'Ispesl nella certificazione e nella organizzazione delle banche dati delle soluzioni
- ▶ l'azione svolta dai centri di documentazione delle Regioni in appoggio alle attività dei Servizi di Prevenzione

Una attenzione particolare dovrà essere prestata alle attività svolte dalle Associazioni Imprenditoriali in quanto produttori di "soluzioni" ed in quanto organizzatori di "consulenze". Così come dovranno essere considerate le attività svolte dagli Organismi Paritetici.

Uno sviluppo specifico e particolare di tale attività potrebbe attenersi alla sollecitazione pratica di messa a punto e realizzazione di metodi di valutazione dei costi della prevenzione a partire dalla grande questione degli appalti pubblici o finanziati con parte di denaro pubblico. La definizione di modelli di calcolo potrebbe essere assai utile anche per l'esame preventivo di nuove norme di legge in materia.

Su queste materie, il gruppo di lavoro opererà per realizzare convergenze su suggerimenti e proposte da sottoporre agli Organi del CNEL.

Una attività analoga potrebbe essere svolta a sostegno del miglioramento dei sistemi di gestione della sicurezza da parte delle imprese e degli enti interessati. Con la consapevolezza che ogni sistema di gestione è parte integrante della attività svolta, della esperienza e della storia di ogni unità produttiva, il gruppo potrà operare per favorire l'approfondimento del tema e valorizzare le esperienze più interessanti ed utili a partire dalle azioni poste in atto dalle parti sociali.

Anche in questo caso il gruppo di lavoro opererà per realizzare convergenze su suggerimenti e proposte da sottoporre agli Organi del CNEL.

3.3 La cultura e la formazione per la prevenzione nei luoghi di lavoro

E' una affermazione comune quella del valore della formazione scolastica ai fini della prevenzione. Nei luoghi di lavoro e non solo. Così comune da diventare quasi rituale ma, non per questo, meno vera ed importante.

Il gruppo di lavoro del CNEL si propone di organizzare un sistema di osservazione delle attività di educazione scolastica e di formazione scientifica e professionale che affrontano i temi della sicurezza per gli infortuni e della salubrità dei luoghi e dei processi di lavorazione.

Il campo di azione è assai vasto, interessa i programmi ed i libri testo del sistema scolastico ed interessa le attività di inserimento al lavoro:

- ▶ nei testi e nei programmi didattici delle scuole professionali e per le officine ed i laboratori destinati alle attività pratiche
- ▶ nei testi e nei programmi degli istituti superiori anche per quanto riguarda le attività di laboratorio
- ▶ nei testi e nei programmi delle facoltà universitarie anche per quanto riguarda le attività di laboratorio
- ▶ nei programmi di formazione per i giovani assunti come apprendisti, o con il contratto di formazione e lavoro

Il risultato della attività del gruppo potrebbe essere un rapporto periodico sulla presenza del tema della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nella scuola e nei corsi preparatori all'ingresso al lavoro.

Sempre più, però, interessano le prerogative e gli adempimenti attribuiti alle imprese ed alle parti sociali:

- ▶ i regolamenti ed i moduli per la formazione dei lavoratori e dei RLS definiti dagli Organismi Paritetici
- ▶ la formazione dei datori di lavoro nella piccola impresa
- ▶ la formazione dei RSPP nella media a grande impresa
- ▶ la formazione dei dirigenti e dei preposti, aspetto determinante per garantire una prevenzione efficace.

Questo ambito di ricognizione delle esperienze potrà vedere impegnato il gruppo di lavoro in stretto rapporto con gli Organismi Paritetici nazionali costituiti ai sensi dell'articolo 20 del Decreto Legislativo 626/94.

4. il monitoraggio della evoluzione normativa

La discussione sulla normativa italiana in materia di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro prosegue ormai dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale del 1978. Il testo unico annunciato in quella legge non è mai stato approvato, nel frattempo la legislazione italiana è stata via via improntata dalla necessità di recepire le direttive comunitarie.

Il gruppo di lavoro potrebbe sviluppare la propria attività considerando tre aspetti:

4.1 L'evoluzione delle norme tecniche

Gran parte della legislazione italiana in materia di igiene nei luoghi di lavoro e di sicurezza contro gli infortuni fa riferimento alle norme del 1955 e 1956.

Le norme tecniche contenute nella legislazione nazionale in materia assumono un carattere prescrittivo per cui la loro violazione si configura come un reato penale, mentre la legislazione europea limita i riferimenti alle norme tecniche a specifici ambiti di intervento. Non può non essere però considerato come queste stiano sempre più assumendo una influenza crescente per le concrete attività di prevenzione.

Va inoltre rilevato come l'adeguamento alla evoluzione tecnica rappresenti l'espressione di una dinamicità aziendale in cui la possibilità di prevenzione dai rischi tende a venire affrontata sin dalla progettazione o dalla predisposizione della organizzazione produttiva e del lavoro.

L'attenzione del gruppo di lavoro può concentrarsi sulla conoscenza e l'esame delle tendenze alla definizione di norme tecniche di sicurezza, sulle forme di partecipazione delle parti sociali, soprattutto considerando le differenze di accesso alla conoscenza ed alle concrete possibilità di applicazione che possono determinarsi tra la grande e la media e piccola impresa.

4.2 la semplificazione delle procedure

Questa questione si collega, almeno in parte, alla precedente.

L'attenzione dovrà rivolgersi alle possibilità di semplificazione delle procedure e delle certificazioni in materia di sicurezza, come anche delle procedure autorizzative. Andrà tenuto conto che le modalità di certificazione di qualità del processo produttivo e della qualità ambientale contemplano il rispetto delle norme di legge.

4.3 il sistema di relazioni tra le parti sociali

Con il decreto legislativo 626/94 si sono introdotte nuove norme che istituiscono o confermano le figure aziendali che operano per migliorare la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, così come stabiliscono forme e modalità di relazione tra questi soggetti e le stesse parti sociali.

Una delle attività del gruppo di lavoro potrà essere il monitoraggio sulla costituzione degli organismi paritetici, sul loro funzionamento e sulle attività di formazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza da questi promosse, sul loro rapporto con la pubblica amministrazione.