

Miglioramento della qualità del lavoro, salute e sicurezza , dalla tutela alla promozione della salute e della qualità del lavoro . Evoluzione delle relazioni industriali e delle politiche pubbliche - Autore : Gino Rubini

Premessa - Il contesto

Affrontare il tema del miglioramento della qualità del lavoro , dalla tutela alla promozione della salute e della qualità del lavoro, nella attuale situazione di grave crisi della economia e del sistema produttivo italiano e in parte anche regionale , potrebbe apparire come un esercizio poco sensato e comunque di scarsa utilità rispetto alle priorità immediate . E' una riflessione che ho affrontato mentre misuravo le difficoltà a procedere in questo lavoro e da questa riflessione sono emerse alcune domande cui , parzialmente, tenterò di dare qualche risposta con questo saggio. Nel mese di maggio 2005 si è conclusa anche la vicenda della delega al governo per la elaborazione di uno schema di Testo Unico. Questa iniziativa del governo ha impegnato per oltre due anni decisori politici , operatori e giuristi, associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori . Il progetto governativo di introduzione di un Testo Unico in materia di salute e sicurezza è naufragato. A giudizio di molti addetti ai lavori gli ultimi due anni sono stati in parte *perduti* a causa di questo progetto sbagliato sia nel metodo sia nelle proposte di merito .

Il progetto di elaborazione di un T.U. era sostenuto dalla delega per la semplificazione ottenuta dal Parlamento (con l'art. 3 della legge 29.7.2003 n.229) . Le modalità di lavoro per la elaborazione di quel testo, chiuse al confronto e al contributo dei Sindacati e delle Associazioni scientifiche e professionali, hanno determinato la produzione di un elaborato scadente che ha ricevuto una mole tale di pareri contrari e di bocciature , dalle Regioni , dal Consiglio di Stato , dalle Associazioni dei professionisti che si occupano di prevenzione , dalle OO.SS dei lavoratori da consigliare il ritiro del testo dalla Commissione del Senato.

E' da questa situazione di fatto che occorre , dopo aver fatto il punto, ripartire sull'obiettivo della qualità, della costruzione della migliore qualità possibile del lavoro, nei diversi lavori.

Traiettorie e tendenze nel sistema produttivo emiliano – romagnolo

Il miglioramento della qualità e della sicurezza nel lavoro è sempre stato declinato come uno degli obiettivi delle Amministrazioni locali e della Regione Emilia Romagna . La produzione di ricchezza da parte del sistema produttivo regionale , storicamente, ha registrato, per molti decenni , come contropartita e come frutto delle lotte sindacali, diffuse pratiche di redistribuzione del reddito ai

lavoratori dipendenti e iniziative di miglioramento dei posti di lavoro anche dal punto di vista della salute e della sicurezza .

La cultura della sicurezza e della salute promossa dalle istituzioni è stata un segno distintivo della buona amministrazione regionale e locale e parte integrante dagli anni 70 fino a metà degli anni 80 del “modello emiliano romagnolo ..” come risposta alle lotte sindacali contro le nocività che si erano sviluppate dalla metà degli anni 70 .

Questo percorso di produzione e accumulazione di esperienze e conoscenze è ancora in atto o invece si è passati ad un'altra fase , ad una discontinuità rispetto alla tradizione delle politiche di miglioramento continuo delle condizioni di lavoro ?

Quali sono le traiettorie e le tendenze in materia di politiche per la salute e la sicurezza nel lavoro in questa epoca , in questa Regione , l' Emilia Romagna, che vanta un passato di iniziative e azioni innovative e di valore sia da parte delle istituzioni sia da parte dei soggetti della rappresentanza sociale ?

Cosa sta avvenendo nella rete delle migliaia di microimprese e nelle imprese più strutturate per quanto riguarda la gestione quotidiana del lavoro, nelle pieghe di una trasformazione organizzativa che vede molte imprese modulare le proprie “strategie organizzative e gestionali ” all'interno di orizzonti temporali che molto spesso non superano quattro o cinque settimane ?

Queste sono domande legittime alle quali cercheremo sia pure parzialmente di dare una risposta per comprendere se sono possibili percorsi di iniziative e azioni che abbiano come obiettivo il miglioramento della qualità nel lavoro o se vi sia solo lo spazio per iniziative e azioni difensive tese a ritardare gli effetti dei processi di frantumazione e scomposizione del lavoro che rendono i lavoratori più vulnerabili rispetto alla tutela della propria salute e sicurezza nel lavoro .

In molti contesti aziendali il denominatore comune più diffuso è rappresentato dalla accelerazione sia delle decisioni sia delle trasformazioni organizzative sempre più rapide necessarie per fare fronte alle turbolenze dei mercati . La struttura produttiva regionale è pienamente inserita in queste tendenze più generali . ¹

Il governo di questo aspetto della condizione di vita nel lavoro che ha impatti molto forti sul patrimonio complessivo di salute della popolazione non può lasciare indifferenti coloro che hanno responsabilità di governo e di direzione nelle istituzioni e nella società .²

¹ Vedi Rapporto sull'economia regionale nel 2004 e previsioni per il 2005 - Unione Regionale delle Camere di commercio dell'Emilia-Romagna. Profondi processi di destrutturazione del settore edilizia e costruzioni sono in corso da tempo .

² Nel IV ° Rapporto si denunciavano già gli effetti negativi prodotti dall'intervento del Governo sulla legislazione in materia di salute e sicurezza : ” *Il quarto Rapporto Salute e Sicurezza in Emilia Romagna viene redatto mentre è atteso*

Da una parte è necessario leggere attentamente i risultati delle ricerche che si stanno svolgendo in Regione ³ dall'altra occorre analizzare tendenze in atto ai diversi livelli delle istituzioni comunitarie e a livello nazionale in materia di normazione sulle condizioni di lavoro , salute e sicurezza dei lavoratori . La precedente Giunta della Regione Emilia Romagna aveva siglato con le parti sociali un “PATTO PER LA QUALITÀ DELLO SVILUPPO, LA COMPETITIVITÀ, SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E LA COESIONE SOCIALE EMILIA-ROMAGNA “ ⁴ nel quale vengono indicati gli strumenti per rafforzare il sistema delle imprese e la qualificazione professionale dei lavoratori . Per rispondere alle domande che ci siamo posti dobbiamo inoltre esaminare, sia pure in forma necessariamente schematica il contesto europeo e nazionale delle politiche di tutela e promozione della sicurezza nel lavoro .

Le politiche comunitarie

Per quanto riguarda le politiche comunitarie, la Commissione Europea per un periodo assai lungo ha mantenuto una gestione dai toni molto sommessi su questi temi , tesa a mantenere una continuità rispetto agli obiettivi fissati nella Direttiva 391.89, senza tuttavia predisporre sistemi di verifica e valutazione dei risultati raggiunti nei diversi stati membri. Il fatto nuovo è rappresentato dal Parlamento Europeo che in data 24 febbraio 2005 ha approvato la risoluzione “Promozione della salute e della sicurezza sul lavoro “ , un riferimento importante che fa il punto sulle criticità della gestione di questa tematica a livello europeo . ⁵ Nella risoluzione sono contenuti indirizzi e orientamenti che sono palesemente in conflitto con gli indirizzi e gli orientamenti in materia praticati dal Governo italiano che ha appena fallito il varo di un Testo Unico che avrebbe ridotto i diritti dei lavoratori alla formazione e alla informazione rispetto ai rischi presenti nel lavoro,

un consistente radicale cambiamento di natura legislativa e organizzativa del sistema di prevenzione italiano in materia di salute e sicurezza nel lavoro. E' in questo contesto che occorre, da una parte, fare il punto sui risultati raggiunti con la applicazione delle norme vigenti e con le strumentazioni istituzionali e sociali finora sperimentate, dall'altra sviluppare una prima rappresentazione del sistema che viene proposto , delle commissioni che si verranno a stabilire tra le reti istituzionali ai diversi livelli e le reti dei partner sociali . La radicalità del cambiamento normativo , come viene proposto, interrompe, nei fatti ,l'accumulazione di esperienze e la elaborazione di possibili miglioramenti manutentivi delle norme esistenti ...”

³ Il riferimento è alla Ricerca promossa da IpL in collaborazione con Cgil Cisl Uil Emilia Romagna in corso sulle condizioni di lavoro tramite questionario distribuito su larga scala in tutte le province dell'Emilia Romagna

⁴ Il Patto è stato siglato il 18 febbraio 2004 sia dalle Associazioni degli imprenditori sia dalle OO.SS dei lavoratori e dalla Regione

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sulla promozione della salute e della sicurezza sul lavoro (2004/2205(INI)

avrebbe limitato fortemente il ruolo di partecipazione dei lavoratori alla gestione della sicurezza tramite propri rappresentanti.^{6 7}

Le preoccupazioni per la crisi strutturale della economia e per l'incremento delle disuguaglianze nelle condizioni di lavoro derivanti dall'allargamento ai nuovi paesi appena entrati pervadono il documento del Parlamento europeo che indica queste difficoltà come sfide da superare.

Le sfide principali contenute nella risoluzione del Parlamento che tenta di riprendere il ruolo di indirizzo rispetto ai temi della tutela della salute e della sicurezza del lavoro riguardano:

- la tempestività della elaborazione e pubblicazione dei rapporti sullo stato di applicazione delle direttive nei diversi stati membri
- la standardizzazione europea dei sistemi informativi degli stati membri per disporre di dati comparabili e utili al fine di elaborare politiche comunitarie efficaci
- possibilità di estendere la direttiva quadro sino a comprendere gruppi esclusi, come i lavoratori autonomi; sottolinea la necessità di prestare particolare attenzione alla situazione di settori come l'edilizia, la pesca e l'agricoltura, nonché il settore sanitario; invita, inoltre, la Commissione a valutare, quanto prima possibile, l'attuazione della nuova strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2002- 2006
- il Parlamento sostiene la proposta della Commissione di presentare una relazione unica che copre l'attuazione pratica di tutte le direttive in tutti i 25 Stati membri; chiede alla Commissione di promuovere attivamente l'armonizzazione e una maggiore comparabilità dei sistemi nazionali di raccolta dati, anche ai fini di migliorare la raccolta dei dati sul controllo e sulla valutazione adeguata del rischio nonché sull'impatto dell'esternalizzazione, dei subappalti e dell'occupazione contingente;
- invita la Commissione ad includere nel suo programma di azione alcuni dei problemi di genere cui le donne e gli uomini si confrontano e, in particolare:
 - i) cura e controllo di problemi di salute e di sicurezza specifici;
 - ii) rischi associati al lavoro e malattie psicologiche a lungo termine (quali esaurimento e depressione) dovuti al duplice onere cui sono soggetti le donne e gli uomini che cercano di conciliare vita professionale e familiare o all'enorme pressione sul mercato del lavoro;
 - iii) stress e violenza, mobbing e altre molestie sul luogo di lavoro;

⁶ vedi a tale proposito il comma 6 della Risoluzione che "sottolinea il ruolo essenziale della parti sociali previsto dalla legislazione sia nazionale che europea, il loro dovere di dialogo sociale; sottolinea che la cultura della prevenzione deve essere rafforzata anche integrando maggiormente le questioni della salute e della sicurezza sul lavoro nell'istruzione di base, nei programmi di apprendistato e nel perfezionamento; invita altresì la Commissione a stimolare il dialogo sociale tra le parti sociali in materia di salute e di sicurezza e invita gli Stati membri a stimolare il dialogo sociale sul luogo di lavoro per quanto riguarda l'ambiente di lavoro;

⁷ Per una più ampia informazione sui limiti e sulle critiche allo Schema di Testo Unico predisposto dal Governo vedi il Documento Cgil Cisl Uil del 18 novembre 2004

<http://www.cgil.it/salutee sicurezza/ComunicatoStampaUnitarioTU.htm>

- iv) copertura inferiore di tutti i suddetti problemi da parte di servizi preventivi di buona qualità;
 - v) condizioni di lavoro anti-ergonomiche;
- il Parlamento esprime profonda preoccupazione per il tasso eccessivamente elevato di infortuni tra i lavoratori temporanei e a breve termine, che in alcuni Stati membri è almeno doppio del tasso relativo ai lavoratori permanenti; sottolinea che la direttiva 91/383/CEE stabilisce, come norma generale, che i lavoratori temporanei godono degli stessi diritti alla salute degli altri lavoratori, ma che la direttiva non prevede meccanismi specifici che rendano questo sistema attuabile nella pratica; invita la Commissione a rimediare a questa carenza; invita i governi degli Stati membri a raggiungere, quanto prima possibile, un accordo sulla proposta di direttiva della Commissione sul lavoro interinale;

Abbiamo riportato solo alcuni degli item contenuti nella Risoluzione che ci sono parsi più rilevanti per tracciare una immagine del lavoro da svolgere rispetto ai temi della salute e sicurezza nel lavoro che in questi anni avevano subito un offuscamento nelle politiche della stessa Commissione e del Consiglio, presi nell'ultima fase, da altre priorità come l'allargamento e da forti spinte delle forze economiche e della finanza ad acconsentire, sia pure temporaneamente, ad una *“ crescita economica senza qualità e sviluppo umano ”*.

Le stesse politiche europee in materia di qualità del lavoro, salute e sicurezza soffrono di contraddizioni e della assenza di un disegno organico che tenga in considerazione gli obiettivi del miglioramento delle condizioni di lavoro nella fase di elaborazione di altre direttive riguardanti ad esempio la libera circolazione delle merci, la concorrenza, i regimi d'orario, etichettatura e registrazione dei prodotti chimici che hanno impatti sulle condizioni di lavoro e di salute dei lavoratori. Due esempi sono assai significativi: le modifiche alla Direttiva sull'orario di lavoro che fanno presupporre un peggioramento delle condizioni di lavoro⁸, la

⁸ Bruxelles, 22.9.2004 COM(2004) 607 definitivo 2004/0209 (COD) Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante modifica della direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (presentata dalla Commissione) {SEC(2004) 1154}

Le proposte di modifiche della Direttiva sulla regolazione dell'orario di lavoro prevedono una deregulation molto spinta che mette in discussione i principi per i quali la Direttiva è stata redatta. Il primo aspetto riguarda il periodo di computo sul quale stabilire il limite massimo di lavoro di 48 ore per settimana che verrebbe portato da 4 mesi ad un anno. L'altro aspetto da porre in discussione concerne la possibilità che hanno gli stati Membri di non applicare la media delle 48 ore massime di lavoro per settimana, sulla base di accordi volontari con ciascun lavoratore, definiti "opt-out", previsti dall'articolo 18,1(b) (i). Queste deroghe dovevano essere riesaminate sette anni dopo l'entrata in vigore della direttiva, fissata al 23 novembre 1996. La procedura di riesame è avviata con forme di consultazione da parte della Commissione dei sindacati dei lavoratori che hanno indotto la CES a dure prese di posizione. Vedi il documento: " 17/03/2005 ETUC denounces the myth of a generalisation of longer working hours <http://www.etuc.org/a/948>

proposta di Direttiva Bolkenstein che consentirebbe, una volta approvata nella attuale stesura dell'articolato, vere e proprie forme di dumping sociale per i lavoratori dei servizi che verrebbero pagati e avrebbero trattamenti normativi secondo il riferimento del paese d'origine.⁹ Il problema del riequilibrio delle politiche europee rispetto ai diritti e alla dignità e qualità del lavoro è un tema concreto che occorre tenere ben presente quando si affrontano le politiche specifiche in materia di salute e sicurezza nel lavoro. Un riferimento importante per la conoscenza degli impatti derivanti dai processi di globalizzazione non governati da adeguate politiche sociali è rappresentato dal recente documento dell'ILO (International Labour Organization) “ Global economic security in crisis: New ILO report finds "world full of anxiety and anger".¹⁰

Le politiche nazionali e regionali . Il naufragio del progetto governativo di Testo Unico in materia di salute e sicurezza

Sulle politiche nazionali si è già detto molto, la letteratura in materia , le prese di posizione di Associazioni di professionisti , delle Regioni e del Consiglio di Stato rispetto allo schema di Testo Unico sono abbastanza note tra gli addetti ai lavori .¹¹ Allo stato dell'arte è possibile affermare che lo schema di Testo Unico predisposto dal governo su delega conferita dal Parlamento non diverrà norma nel restante periodo della attuale legislatura . Infatti il Governo il 3 maggio 2005 ha ritirato dall'esame delle Commissioni Parlamentari lo schema di Testo Unico . Il ritiro è stato verosimilmente determinato dalle prese di posizione critiche delle regioni e del Consiglio di Stato oltre a quelle delle OO.SS.

Questo fatto comporta un nuovo assetto e nuovi contenuti per quanto attiene questa materia .

La stessa traiettoria della scrittura di questo saggio assume una curvatura assai differente rispetto ad una situazione nella quale fosse stato approvato il Testo Unico nella stesura predisposta dal governo .

Una valutazione obiettiva dei risultati ottenuti con la applicazione del D.Legislativo 626.94 in particolare per quanto attiene la sua applicazione sul territorio nazionale e su quello regionale è

⁹ Sulla proposta di Direttiva Bolkenstein , dopo la manifestazione del 19 marzo a Bruxelles , la Commissione ha proposto una revisione dei testi . vedi il documento della CES <http://www.etuc.org/a/1020> ;

¹⁰ Global economic security in crisis: New ILO report finds "world full of anxiety and anger “ ILO 2004
Nel Rapporto citato vengono descritte le condizioni di precarietà del lavoro su scala planetaria , la incertezza per molti lavoratori, non solo dei paesi poveri , di avere la certezza di un reddito e si segnalano gli effetti devastanti dei processi di precarizzazione che minano alla base la coesione sociale delle comunità .

¹¹ La presa di posizione più autorevole è quella della Consulta Interassociativa della prevenzione sul Titolo I del Tu 2 febbraio 2005. In questo documento lo schema di TU viene analizzato criticamente e vengono fatte proposte emendative.

necessaria al fine di predisporre interventi di miglioramento della norma e , soprattutto , di rendere pienamente effettiva la valutazione e gestione dei rischi a livello aziendale . In particolare per le piccole aziende occorre individuare strumenti più snelli ed efficaci che consentano la effettività della gestione della sicurezza sul lavoro . In tal senso si era attivata anche la Giunta Regionale della Emilia Romagna, nella precedente legislatura, con il Progetto di Legge Regionale “ Norme per la promozione della occupazione , della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro “ che si prefiggeva gli obiettivi di

- sostenere la stabilizzazione del lavoro tramite interventi di politiche attive del lavoro
- politiche per l’inserimento lavorativo delle persone disabili
- mitigare gli effetti negativi della Legge 276 del 2003 sul mercato del lavoro
- politiche di promozione della sicurezza, regolarità e qualità del lavoro

Questo Progetto di Legge sul Lavoro che non era giunto alla approvazione per lo scadere della legislatura è stato varato dalla attuale legislatura regionale nei contenuti che erano stati predisposti nella legislatura precedente . In questo dispositivo sono contenute sia proposte di incentivazione alle imprese che adottino buone pratiche in materia di gestione dei rapporti di lavoro sia indicazioni di strumenti di nuova generazione per la gestione della organizzazione della sicurezza, quali l’audit di sicurezza . Nei fatti vengono introdotte le possibilità , in forma concreta, di promuovere e sperimentare strumenti di nuova generazione per il miglioramento della gestione della sicurezza, in particolare in quei settori e comparti ove maggiori sono i rischi . Oltre alle misure per ridurre e mitigare gli effetti negativi derivanti dalle innumerevoli tipologie di rapporti di lavoro dipendente che riproducono situazioni di precarietà e inadeguata informazione e formazione ai fini della sicurezza, si introducono , tramite politiche incentivanti , la possibilità per le aziende piccole e medie di innovare e sviluppare l’organizzazione della sicurezza con modalità più efficaci. L’insieme delle misure previste nell’articolato rappresentano una dotazione di strumenti di intervento della Pubblica Amministrazione che superano il limite della relazione basata solo sulle sanzioni e sulla vigilanza .¹²

E’ evidente che per potenziare questa di Legge occorre affrontare la questione degli appalti e , in fattispecie, le tipologie d’appalto “al massimo ribasso” e le forme di appalto “ a spezzatino” che rendono che rendono sempre più vulnerabili le forme di organizzazione e gestione della sicurezza , in particolare nei settori delle costruzioni. L’approvazione delle “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro“ dovrà essere accompagnato, abbastanza rapidamente , da una legge sugli appalti delle opere pubbliche e dei servizi con

¹² REGIONE EMILIA ROMAGNA Legge regionale NORME PER LA PROMOZIONE DELL’OCCUPAZIONE, DELLA QUALITA’, SICUREZZA E REGOLARITA’ DEL LAVORO Di cui alla Deliberazione legislativa n. 4 del 26/07/2005 . Si prendano in considerazione, in particolare gli art.41 e 42 della norma regionale ove sono previsti gli strumenti e interventi integrati tramite i quali anche aziende PMI possono accedere a pratiche di audit di sicurezza altrimenti accessibili solo alle aziende di grandi dimensioni .

l'obiettivo di superare le gare al massimo ribasso e le forme d'appalto a "spezzatino" praticate su larga scala dalle Amministrazioni Pubbliche degli Enti Locali.

La qualità del lavoro come sfida sociale e politica

Soltanto partendo da una analisi della realtà del mondo del lavoro qui e ora è possibile tracciare un profilo delle criticità presenti nei diversi settori e comparti produttivi e individuare quali sono le esigenze di innovazione organizzativa e gestionale e le norme e gli strumenti più adeguati per un miglioramento delle pratiche di risk assesment e risk management .

Nei fatti i processi di deverticalizzazione dei processi produttivi hanno reso molto difficile e complessa una gestione negoziata degli aspetti della organizzazione del lavoro che hanno rilevanza per la salute e la sicurezza nel lavoro.

Già molto si è scritto sulla condizione del lavoratore che oltre a perdere il governo del proprio progetto di vita in ragione del fatto che la discontinuità del lavoro e del reddito gli impediscono quelle azioni che per le generazioni precedenti erano la normalità : accendere un mutuo per comprarsi una casa, progettare una famiglia senza l'incubo di piombare sotto la soglia di povertà. Ma vi è un altro impoverimento che le nuove modalità di organizzazione del lavoro hanno indotto , quello della conoscenza del sistema lavoro in cui si è inseriti, del governo del processo lavorativo di cui si fa parte. E' il caso del camionista che traina con la propria motrice rimorchi carichi di container del cui contenuto conosce solo quanto dichiarato nelle bolle di accompagnamento, è il caso del lavoratore del settore alimentare che apre gli imballi che contengono budello (non sempre di suino) per insaccati proveniente dalla Cina o da qualche altro paese asiatico , prodotto di cui non conosce natura e igienicità del confezionamento..... E' il caso dello scaricatore di porto a chiamata che entra nella stiva della bananiera ancora satura di esalazioni di pesticidi come il nemagon (debromochloropropane DBCP) Una sorta di taylorismo cognitivo rispetto alla conoscenza dei sistemi con i quali ci si trova ad operare ove l'azienda committente dispone della conoscenza del processo e il lavoratore dell'azienda in affitto opera con una porzione di conoscenza infima rispetto a quella di cui dovrebbe disporre per lavorare in sicurezza .

E' palese che il coordinamento per la sicurezza previsto all'art.7 del D.lgs 626.94 non è più sufficiente e adeguato per garantire una corretta gestione dei problemi di sicurezza nel lavoro laddove nello stesso luogo di lavoro si intersecano attività gestite da una pluralità di aziende con responsabili e datori di lavoro diversi che assai spesso non comunicano tra di loro .¹³

¹³ D.Lgs 626 ART. 7 - Contratto di appalto o contratto d'opera

La realtà dell'appalto e subappalto all'inizio degli anni '90, quando fu stilato l'art.7 del D.lgs 626 era assai diversa dai contesti sempre più frantumati di oggi . La prima differenza riguarda in particolare la natura dei rapporti di lavoro all'interno di ciascuna azienda partner che erano prevalentemente di lavoro dipendente a tempo indeterminato . Ora in una stessa azienda o sistema possiamo trovare molte tipologie di relazioni lavorative, dal contratto a termine , all'interinale, alle forme di lavoro somministrato : ciascuna di queste situazioni lavorative è portatrice di una esperienza , di conoscenze assai spesso inadeguate per lavorare in sicurezza . Se a ciò aggiungiamo il grado di ricattabilità di questi lavoratori è facile immaginare la difficoltà da parte loro ad esigere condizioni di lavoro in sicurezza . La situazione di frammentazione del lavoro del settore delle costruzioni si è estesa a molti altri settori . Una legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro dovrà comunque intervenire, come è avvenuto in altri paesi , sulla lista dei lavori che possono essere affidati alle agenzie interinali o di somministrazione e quelli che per natura della loro pericolosità per la incolumità del lavoratore o di terzi debbono essere continuativi (svolti cioè da lavoratori dipendenti professionalizzati con contratti a tempo indeterminato) e forniti in appalto da aziende specializzate nella gestione del rischio per la lavorazione specifica . In ogni caso occorre che la legislazione di sicurezza e sugli appalti preveda in generale, così come avviene in diversi paesi europei nel settore delle costruzioni , la responsabilità dell'azienda capofila e /o committente che ha responsabilità dell'opera.¹⁴

-
1. Il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi: a) verifica, anche attraverso l'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato, l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare in appalto o contratto d'opera; b) fornisce agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività; 2.
 2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 i datori di lavoro: a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto; b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva.
 3. Il datore di lavoro promuove il coordinamento di cui al comma 2, lettera b). Tale obbligo non si estende ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

¹⁴ Nello stesso settore della sanità pubblica , ad esempio, ove le pulizie degli ospedali sono date in appalto ad agenzie occorre che vi sia una responsabilità in vigilando da parte della direzione sanitaria rispetto alla organizzazione del lavoro degli addetti che come è noto si trovano ad operare in ambienti ad elevato rischio infettivo . In altre parole le modalità operative per il lavoro in sicurezza devono essere gestite dalla agenzia su controllo e indirizzo della direzione sanitaria. E' responsabile la direzione sanitaria se non impedisce che l'agenzia invii personale non addestrato né formato, ad effettuare le pulizie di una sala operatoria con il rischio sia per il personale di pulizia sia per i pazienti o per gli operatori .

La stessa figura societaria di General Contractor dovrà essere individuata come principale datore di lavoro e responsabile della gestione della sicurezza nella filiera produttiva. In altri termini occorre “riannodare” la gerarchia dei sistemi di responsabilità dal livello più basso fino ai vertici per evitare le situazioni ricorrenti di “immunità” riconosciuta agli amministratori delegati delle aziende committenti e ai General Contractor che sono le stesse che progettano e decidono risorse e modalità operative e governo di sistema dell’intera filiera. La legislazione in materia di salute e sicurezza dovrà evolvere tenendo conto della trasformazione dei sistemi di organizzazione transnazionali che si strutturano *come sistemi di organizzazione a distanza* sul progetto, sull’opera o sulla commessa da realizzare, con il minore coinvolgimento possibile di responsabilità di cui rispondere ai lavoratori e alle imprese di subappalto coinvolte.

L’aspetto più contraddittorio dei processi in atto riguarda la divaricazione tra le politiche di gestione del personale, orientate a ridurre vincoli e responsabilità verso il lavoratore sempre più visto, nella logica della Legge 276 del 2003, come un anonimo fornitore temporaneo di prestazioni commerciali da scegliere nel migliore dei casi da un catalogo d’agenzia, e l’ampio dispiegamento retorico che tende ad arredare l’immagine dell’azienda con impegni alla responsabilità sociale, con l’adozione di codici di comportamento e di disciplinari e con la sofferta adesione a complesse procedure per il conseguimento di una certificazione di qualità. Questa divaricazione tra la crudezza delle politiche gestionali delle relazioni di lavoro e l’apparato ideologico e retorico che fa riferimento alle diverse tipologie di certificazione di qualità ed etiche, di varia specie e natura, rischia di rendere poco autentiche e credibili tali pratiche. Questa riflessione va promossa proprio perché non vengano rapidamente bruciate come tecniche di manipolazione o propagandistiche i diversi percorsi di adozione di codici di comportamento etico, sistemi gestione salute e sicurezza, etc.

E’ opportuno quindi sviluppare una riflessione sulla “tastiera” di strumenti elaborati per e dalle imprese, in particolare dalle multinazionali sia per curare la propria immagine e proteggere la propria reputazione sia per surrogare la mancanza di norme nei paesi più poveri in cui hanno affidato commesse produttive ad aziende a capitale locale e/o in partecipazione.

Certificazioni per la qualità dei processi

Diamo per acquisite e conosciute le strumentazioni più che derivano dalla adesione alle certificazioni di processo come Vision 2000 e ISO 14000 che sono adottate dalle imprese perché sono un prerequisito per “comunicare” e fare business su scala nazionale e internazionale.¹⁵

Questi strumenti vengono elaborati in sede di Comitati tecnici e costituiscono una pratica di governance della complessità dei problemi di standardizzazione che nascono nel rapporto tra le

¹⁵ Oltre 32000 imprese hanno aderito in Italia a procedure di certificazione ISO 9000 nelle diverse release.

imprese in particolare della subfornitura e le imprese committenti. Nel tempo è stata loro attribuita una potenzialità di regolazione che avrebbe prevalenza e capacità di sostituire anche le norme e le regole degli stati .¹⁶

Tuttavia, rispetto al resto del mondo , in Europa la normazione tecnica basata sulla adesione volontaria delle imprese incrocia , nella sua ascesa un corpo sempre più completo di direttive dell'Unione Europea e il mondo della normazione tecnica ha dovuto, quindi, darsi regole interne più rigide: gli organismi di normazione membri del CEN sono infatti obbligati a recepire le norme europee a ritirare le proprie, se contrastanti.

I rappresentanti degli enti normatori europei CEN e CENELEC, riuniti in Ungheria l'8 giugno 2005 per la 1ª Assemblea Generale congiunta, hanno formulato una risposta alla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione in Europa.

Con la cosiddetta "Risposta di Budapest" più di 200 rappresentanti della comunità della normazione hanno sottolineato l'importanza delle norme per la competitività in Europa concordando pienamente sulla necessità di incrementare lo sviluppo e l'occupazione.

"La competitività delle imprese è un elemento chiave per l'Unione europea e le norme giocano un ruolo importantissimo nel semplificare la legislazione. La Commissione europea intende cooperare il più possibile con il sistema di normazione europeo" ha dichiarato Michel Ayrat, direttore della Regulatory Policy presso la Commissione europea "Le norme sono l'unico sistema per promuovere l'auto-regolamentazione".¹⁷

Il rischio di un entusiasmo tardo positivista che individua la soluzione della crisi economica nelle norme tecniche che sarebbero immuni da critiche in quanto espressione della razionalità tecnica esiste e va assunto con pacatezza e determinazione.

E' recente , infatti , la presentazione della norma norma UNI 11155 "Attività operative delle imprese. Misurazione delle prestazioni" uno strumento dedicato alle imprese per identificare le variabili rilevanti della propria attività ed utilizzare i metodi di misurazione che diano risultati significativi e confrontabili per le necessarie verifiche di benchmarking.¹⁸

E' evidente che in questa costruzione logica e organizzativa della realtà le esigenze e i bisogni degli umani che lavorano vengono subordinate o ignorate rispetto agli algoritmi delle procedure del benchmarking .

¹⁶ Cfr. l'articolo "L'UNIFICAZIONE DELLE NORME È IL MOTORE DEL MERCATO GLOBALE " del Direttore Generale di Uni che afferma : "Saranno ancora e sempre le norme a dettare le regole di quello che si preannuncia già come il "governo planetario" del Terzo Millennio." Fonte http://web.uni.com/stampa/art_vari/articolo_morelli2.shtml

¹⁷ Vedi l'articolo apparso sul sito di Uni "Da Budapest arriva la risposta alla Strategia di Lisbona " http://www.uni.com/uni/controller/it/comunicare/articoli/2005_2/budapest_response.htm

¹⁸ Vedi articolo : " Misurare le prestazioni aziendali per essere più competitivi: presentata ai soci la UNI 11155:2005" http://www.uni.com/uni/controller/it/comunicare/articoli/2005_2/anteprima_11155.htm.

In altre parole l'adozione di queste procedure non prevede, allo stato dell'arte , la presenza del soggetto lavoratore/lavoratrice come elemento attivo chiamato all'interno del sistema di regolazione per dare un proprio contributo attivo e positivo . Le procedure di certificazione e della gestione in qualità di un processo possono indurre una sorta di burocratizzazione del sistema che sceglie, a volte, di non utilizzare le strategie informali dei lavoratori per il miglioramento della qualità del lavoro.

Il deficit di conoscenza della complessità del governo delle relazioni anche conflittuali del mondo del lavoro e delle tutele dell'ambiente traspare in diversi documenti in particolare in quelli strategici.¹⁹

Ci siamo soffermati sulla questione della normazione tecnica perché da tempo esiste un movimento di pensiero che vede nella normazione tecnica ad adesione volontaria la possibilità di semplificare e ridurre ai minimi termini l'autorevolezza delle norme degli Stati e delle Pubbliche Amministrazioni. Sempre più frequentemente si assiste ad una inversione dei ruoli per cui sono le Pubbliche Amministrazioni a delegare alle norme tecniche compiti impropri di regolazione dei rapporti sociali o ad adattare le leggi alle norme tecniche . E' abbastanza palese che le norme tecniche sono la traduzione empirica sia di saperi sia di pratiche consolidate nella operatività nei diversi campi della organizzazione della produzione di beni e servizi. Non si può tuttavia attribuire a questi dispositivi funzioni magiche di governo delle relazioni sociali o di sostituzione con esse delle forme di partecipazione intelligente dei lavoratori al miglioramento delle organizzazioni . Come tutti gli strumenti , vanno utilizzate senza richiedere ad esse ciò che non possono dare, in fattispecie nella gestione della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro.

Prendiamo in esame alcuni dei programmi di gestione salute e sicurezza per intraprendere un primo percorso di riflessione sulla utilità ed efficacia di queste procedure che tendono a sostituire o che vengono proposte dalle aziende come un miglioramento rispetto al risk assesement e al risk management previsto dal D.Lgs 626.94 e successive modificazioni .

Sistema Gestione Salute Sicurezza INAIL - UNI

Un gruppo di lavoro UNI-INAIL, comprendente anche CGIL, CISL, CNA, CONFAGRICOLTURA, CONFAPI, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFINDUSTRIA, ISPESL e UIL, ha redatto, nel corso del 2001, un documento non normativo di supporto ai sistemi di gestione della

¹⁹ Il piano strategico dell'ISO:le norme per un mondo sostenibile
L'ISO ha definito sette obiettivi strategici da qui al 2010 al fine di rispondere alle aspettative della comunità, per agevolare il commercio internazionale, migliorare la qualità e la sicurezza dei cittadini, proteggere l'ambiente, diffondere le buone prassi. Gli obiettivi dell'ISO ci coinvolgono tutti, al pari di quelli degli organismi internazionali che determinano il futuro dell'Uomo, come l'ONU, il WTO, l'OMS,
http://www.uni.com/uni/controller/it/chi_siamo/abc_normazione/strategie_iso_giugno_2005.htm

salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, non destinato alla certificazione né all'uso per la vigilanza dell'autorità. Studiare la “storia” e la diffusione e applicazione concreta di questo documento, sarebbe di grande interesse per misurare la permeabilità delle imprese italiane rispetto alla possibilità di adozione di strumenti gestionali integrati della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro.

Questo Sistema che ricalca molti criteri della OHSAS 18001 non risulta sia stato adottato, per ora, su larga misura dalle Aziende, in particolare le PMI.

L'utilizzo, per ora, del Sistema Gestione Salute e Sicurezza Inail – Uni è abbastanza “sommerso” in quanto, come si evince dalla avvertenza che l'applicazione delle procedure indicate nel documento non costituisce adempimento ad una norma o essere intesa come una specifica tecnica utile per la certificazione. Soltanto nel Veneto si trovano Protocolli d'Intesa tra Inail e Confindustria regionale²⁰ cui non fanno seguito protocolli con le OO.SS.

In buona sostanza pare che alla diffusione delle Linee Guida SGSL, per ora, non abbia fatto seguito una adozione convinta delle stesse da parte delle Aziende.

Adesioni al sistema di certificazione OHSAS 18001

Il sistema di gestione salute e sicurezza più noto a livello europeo è OHSAS 18001.²¹

Qual è il grado di “penetrazione” nella cultura d'impresa italiana e in Emilia Romagna di questi approcci che tendono alla integrazione dei sistemi di gestione in qualità dei processi e dei prodotti? Secondo recenti dati tratti da pubblicazioni del Sincert le Aziende certificate per ISO9001-2000 sono 7838, per quanto riguarda la certificazione OHSAS 18001 sono in totale 22, 469 sono le Aziende certificate ISO 14001.

La dimensione ridotta delle aziende, la presenza di aziende micro è, in parte, una spiegazione di questa scarsa adesione a questi standard.

La prevalenza di una logica del “fai da te” su piccola scala, magari con l'aiuto di un consulente ha fatto prevalere, in particolare, nella piccola impresa la scelta di non intraprendere percorsi i cui costi sono ritenuti non giustificati rispetto al ritorno d'immagine per l'azienda. Solo in aziende che

²⁰ Il Protocollo bilaterale tra Confindustria e Inail del Veneto recita: “.....A tali fini INAIL Veneto e Confindustria Veneto si impegnano a promuovere, congiuntamente ed autonomamente, azioni di informazione e formazione delle figure citate al comma precedente e la diffusione dei sistemi di gestione della sicurezza e salute (SGSL), ed in particolare delle «LINEE GUIDA UNI/INAIL PER UN SISTEMA DI GESTIONE DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO (S.G.S.L.)» attraverso la Guida Operativa “LavoroSicuro”; ...” fonte <http://www.inail.it/veneto/inailco/protocollointesa/protocollointesa.pdf>

²¹ Lo standard OHSAS 18001, frutto del lavoro congiunto di Enti di Normazione Nazionali, Enti di Certificazione e consulenti esperti in materia, è stato sviluppato per rispondere ad una domanda delle Associazioni datoriali e dalle imprese che chiedevano con insistenza uno standard univoco per i Sistemi di Gestione della SSL. Nell'aprile 1999 è dunque nato l'OHSAS, uno standard conforme ai principi indicati nella specifica BS 8800, la Guida ai Sistemi di Gestione della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori edita nel 1996 dal British Standards Institution. In seguito, nel gennaio 2000, è stata pubblicata un'apposita guida al nuovo standard dal titolo "OHSAS 18002: Sistemi di Gestione della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori - Linee guida per l'implementazione dello standard OHSAS 18001".

sono parte di un sistema multinazionale e/o costrette da relazioni commerciali con aziende multinazionali è stato adottato lo standard OHSAS 18001. In Francia, per esempio, esiste una maggiore adesione delle imprese a questo tipo di certificazione: sono i settori delle costruzioni e delle imprese manifatturiere a prevalere in questa adesione agli standard OHSAS 18001.²²

La chiarezza della strategia suggerita dalla Pubblica Amministrazione alle imprese, in Francia, è più forte che in Italia: l'adesione allo standard OHSAS 18001 viene proposta come integrazione e rafforzamento del Documento Unico (il documento di valutazione dei rischi e di programmazione dei miglioramenti prescritto in Italia dal D.lgs 626.94) richiesto dalla legge francese .

In diverse aziende francesi viene praticata una adozione integrata degli standard l'ISO 9001 : 2000 con l'ISO 14001 e OHSAS 18001 che consente economie di scala sia nel momento di adozione sia nel dopo per quanto riguarda la gestione integrata di salute e sicurezza nel lavoro.

Standard di settore : il programma “responsible care”.

Tra gli standard va ricordato il programma “ Responsible Care” per le imprese chimiche adottato e promosso in Italia da Federchimica.²³ Questo programma nasce a metà degli anni '80 per

²² Certification de systèmes de management OHSAS 18001

En 2004, le nombre de nouveaux certificats OHSAS 18001 s'est accru de 37 % par rapport à l'année précédente. vedi le statistiche fonte <http://www.afaq.org/web/afaqinstit.nsf/volfr/actsta7>

²³ La descrizione del Programma Responsible Care dal sito di Federchimica : L'iniziativa “Responsible Care” è stata avviata in Canada nel 1984 dalla “C.C.P.A. (Canadian Chemical Producer Association) e poi adottata nel 1988 dalla A.C.C. (American Chemistry Council). L'anno successivo il Programma è stato avviato in Europa, dal “C.E.F.I.C. (European Chemical Industry Council)”. Attualmente il Programma “Responsible Care” è adottato da oltre 10.000 imprese chimiche, in più di 50 Paesi nel mondo. I diversi programmi nazionali, pur influenzati dalle culture e dai contesti socio-economici locali, hanno caratteristiche fondamentali comuni, definite dall' I.C.C.A. (International Council of Chemical Associations)”, che svolge un ruolo di promozione, assistenza e raccordo circa:

- l'adesione a “Principi Guida” stabiliti a livello nazionale, e sottoscritti dai rappresentanti legali dell'impresa;
- la stesura di “Guide Pratiche”, “Manuali”, altri mezzi multimediali e l'organizzazione di “Seminari di Formazione”;
- la definizione di indicatori, utilizzati per misurare i miglioramenti delle prestazioni;
- il continuo processo di comunicazione sui temi “ Health Safety and Environment” (HSE), all'interno e all'esterno dell'impresa;
- l'uso del logo “Responsible Care”;

rispondere alle contestazioni degli impatti dell'industria chimica da parte delle associazioni ambientaliste e contro le nocività tramite campagne informative delle popolazioni residenti nell'area di insediamento degli stabilimenti, visite guidate nelle aziende e rapporti più aperti sia con le Amministrazioni locali e i sindacati. Una valutazione scientifica di terza parte , evidence based, sui risultati di queste pratiche non è disponibile . Mentre negli US Responsible Care nasce e si sviluppa in ragione della lezione di Bophal , in Italia viene “importato” come strumento a prevalente funzione d'immagine.²⁴ In Italia secondo i dati diffusi da FEDERCHIMICA risulta che il Programma R.C. è attivo in 169 imprese con 450 unità produttive e copre 61.500 lavoratori circa. Poco più di 1/3 dei lavoratori del settore sono coperti da questi programmi Responsible Care: nelle aziende piccole come plastica gomma, confezionamento il programma non è adottato . Solo una ricerca accurata sui risultati potrebbe consegnare una valutazione sulla efficacia questo programma .

Stato leggero , impresa che si autoregola ?

Le stesse procedure di certificazione che prevedono una separazione dei compiti per i quali , da una parte alla pubblica amministrazione competerebbe , tramite norme generiche di indirizzo, fissare gli obiettivi mentre sarebbe compito del sistema delle imprese adottare standard tecnici su base volontaria sono ben descritte dalla vicepresidente di Confindustria Emma Marcegaglia in un intervento pubblicato dal sito UNI in merito alla legislazione in campo ambientale : “ dobbiamo quindi insieme superare la vecchia impostazione tesa più ad “imporre” e “controllare” (piuttosto che a “ricercare” e “coinvolgere”) che ha portato alla formazione di una giungla legislativa e burocratica che penalizza la competitività del Paese e non rende possibile una efficace attività di prevenzione e di controllo.

Ecco perché, come operatori industriali, guardiamo con interesse alla concretizzazione della “Legge Delega in campo ambientale” che mira al riordino del corpo normativo in materia, e auspichiamo una rapida emanazione dei “testi unici”.

In questo ambito, particolare attenzione dovrà essere posta nell'evitare il ripetersi degli errori del passato: si dovrà, ad esempio, evitare di emanare la regolamentazione tecnica con decreti

-
- la condivisione delle “Migliori Pratiche Aziendali”, attraverso “Comitati Tecnici” e “Gruppi di Lavoro”;
 - l'incoraggiamento delle imprese per una efficace partecipazione al Programma; fonte <http://www.federchimica.it/content.asp?Id=49>

²⁴ AMERICAN CHEMISTRY COUNCIL ON THE TWENTIETH ANNIVERSARY OF THE BHOPAL TRAGEDY LESSONS LEARNED LEAD TO SAFER OPERATIONS fonte <http://www.accnewsroom.com/site/view.asp?TRACKID=&VID=2&CID=1&DID=2074&PSID=>

ministeriali o, addirittura, con atti di Legge. Ciò pone, infatti, problemi per la loro modifica o il loro aggiornamento, con il risultato che anche semplici errori materiali non possono essere rimediati a causa della complessità delle procedure richieste per l'emanazione di un nuovo provvedimento.

Dovrebbe, quindi, essere scissa la funzione di programmazione e di indirizzo, in capo allo Stato, cui spetta la definizione degli obiettivi, degli strumenti e dei controlli, dalla normativa tecnica che da questi atti discende. Quest'ultima potrebbe essere definita dagli enti dediti alla normazione-regolamentazione tecnica (esempio: UNI, APAT) sulla base di chiari e precisi criteri fissati dal legislatore. Accanto al disegno di riordino legislativo occorre, poi, valorizzare l'impegno volontario che un numero sempre crescente di imprese attua al fine di ridurre il proprio impatto ambientale, andando oltre il mero rispetto dei limiti imposti... ”²⁵

E' palese che questo modello di autoregolazione e di governance tecnica proposto da Marcegaglia per l'ambiente richiede la istituzione di autentiche authority che dovrebbero avere una forte autorevolezza e autonomia tecnico scientifica rispetto agli interessi in gioco , poteri di vigilanza, prescrittivi e forse anche sanzionatori e non essere parte in causa come soggetti portatori di interessi conflittuali . Strutture con tale profilo, in grado di garantire la terzietà, in Italia non esistono : se la normazione tecnica fosse delegata alle strutture citate dalla Marcegaglia è prevedibile che si incrementerebbero ulteriori conflitti e litigiosità. Nell'ambito specifico della tutela della salute e della sicurezza saremmo poi in un contesto istituzionale e di relazioni nei fatti da inventare ex.novo . Non intendo dire che sia impossibile , ma i costi derivanti dalla messa a punto di un sistema di questo tipo sarebbero enormi per i lavoratori che pagherebbero sulla loro pelle le disfunzioni del passaggio da un sistema comando controllo ad un sistema che , data l'arretratezza culturale di molte imprese, potrebbe essere malfunzionante o inesistente per molti anni. La sperimentazione di un percorso di questo tipo potrebbe essere programmato con gradualità e in ogni caso , per comprenderci , come nei cantieri , si dovrebbe togliere la “vecchia armatura” solo quando si comincia a intravedere che il nuovo sistema comincia a funzionare. Esattamente al contrario di quanto si proponeva il governo con la forzatura del TU in materia di salute e sicurezza nel lavoro.²⁶

²⁵ Il ruolo degli organismi tecnici e il valore della certificazione ambientale: le proposte di Confindustria - E. Marcegaglia Rivista Unificazione e Certificazione luglio agosto 2005

²⁶ E' evidente che se l'assunto della proposta Marcegaglia fosse simile a quello già espresso nell'art.6, c.1., lettere b), c) della bozza di Testo Unico, proposto dal Governo e naufragato che recitava “..la eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico mediante misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate..” non avremmo un processo di miglioramento continuo dato da obiettivi di maggiore sicurezza da conseguire , la normazione tecnica verrebbe limitata alla elaborazione di standard minimi e sarebbe impermeabile rispetto a proposte innovative derivanti da ricerca e sviluppo . Per fortuna quel Testo ispirato in molte parti dalle Associazioni datoriali più retrive è naufragato e tale evento, speriamo , suggerisca comportamenti più saggi per il futuro.

Lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e gestione delle aziende della subfornitura

Assai meno conosciuto è lo standard SCC (Safety Checklist for Contractors)

SCC è un sistema di certificazione di terza parte sviluppato per le organizzazioni che subappaltano il lavoro. Lo standard SCC viene applicato per la valutazione e la certificazione dei sistemi di gestione della sicurezza utilizzati dalle imprese subappaltatrici.

Sviluppato inizialmente da DNV insieme alle industrie petrolchimiche, SCC è ora uno standard accreditato utilizzabile pubblicamente anche da altre industrie.²⁷

La frammentazione dei processi produttivi comporta dei gap nella gestione effettiva della sicurezza nei settori delle costruzioni di grandi opere. La necessità di mettere in atto sistemi di governo delle responsabilità nella gestione della sicurezza è avvertita da tempo. Il limite degli strumenti gestionali come SCC è rappresentato dal fatto che vengono adottati, sulla base della volontarietà dalle aziende che, in genere, ne hanno meno bisogno. Si tratta invece di individuare strumenti progettati allo scopo di promuovere la valutazione e la gestione dei rischi a livello di filiere che mutano assai rapidamente configurazione come nel settore delle costruzioni.

Il primo strumento normativo da adottare come rafforzamento di quanto prevede l'art.7 del dlgs 626.94 e successive modificazioni potrebbe essere quello *dell'audit di filiera* che dovrebbe essere posto in capo al general contractor che dovrebbe essere reso responsabile della valutazione della congruità dei piani di sicurezza non solo dal punto di vista burocratico, ma operativo..

Un impianto di rilevante interesse riguarda la proposta di Marchio di Qualità Sociale elaborata dall'Istituto per il Lavoro che prevede un percorso durante il quale l'impresa raggiunge un miglioramento della qualità della gestione della propria organizzazione per approssimazioni successive.²⁸

Infine occorre che vi sia una diffusione maggiore delle conoscenze in materia di procedure di certificazione da parte dei diversi attori sociali perché non vi sia né una celebrazione acritica delle

²⁷ SCC (Safety Checklist for Contractors) è una procedura implementata per conto delle aziende petrolifere da DNV per gestire la qualità della gestione della sicurezza delle aziende che lavoravano in appalto per le grandi imprese petrolifere. Questa procedura potrebbe essere un riferimento utile per rendere effettivo quanto previsto dall'art.7 del D.lgs 626.94 fonte http://www.dnv.it/certificazione/sistemidigestione/Sicurezza_lavoro/VCA_SCC/index.asp

²⁸ Progetto Marchio di Qualità Sociale del Lavoro e della Produzione

Il progetto, commissionato dalla Regione Emilia Romagna (in relazione al bando regionale a delibera RER 2001/1674) e finanziato con i contributi del Fondo Sociale Europeo e del Ministero del Lavoro (ex art.29 della legge 266/1997) è coordinato dall'Istituto per il Lavoro in partnership con ECIPAR, Ial- Emilia Romagna, CISE, ScS Azione Innova, Enea ed EFESO, e rientra nell'ambito delle azioni di politica attiva del lavoro promosse dalla Regione per stimolare lo sviluppo e l'occupazione. Fonte <http://www.ipielle.emr.it/progetti/mqsr/progetto.htm>

pratiche di certificazione come risolutive dei problemi quotidiani della sicurezza né una sottovalutazione di alcune opportunità che questi strumenti offrono.

I diritti di informazione sul significato, gli obiettivi e i limiti di queste pratiche vanno definiti con maggiore precisione sia nei contratti nazionali di lavoro, sia in quelli aziendali. Questo discorso vale in particolar modo per tutte le adozioni che le aziende vanno facendo in particolare per quanto riguarda i disciplinari o codici di responsabilità sociale dell'impresa.

Impresa e *autopoiesis etica*

Il tema della Responsabilità sociale delle imprese (RSI) o Corporate Social Responsibility (CSR) è argomento di discussione, in Europa, da alcuni anni.

Nel suo Libro verde del luglio 2001, la Commissione Europea definisce Responsabilità sociale dell'impresa come "l'integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate".

I recenti scandali Enron e Andersen negli USA e Parmalat in Italia, hanno posto sotto i riflettori il tema della CSR. Diverse multinazionali, per realizzare buone pratiche in materia di CSR, hanno elaborato Codici di condotta che contengono regole che debbono essere applicate, in base al grado di responsabilità, dai dirigenti fino ai lavoratori. Una specie di *autopoiesis*, di creazione autarchica di regole e norme con un presunto valore "etico" per l'impresa si affiancano e/o si sovrappongono alle leggi degli stati in cui sono localizzati i siti produttivi.

La qualità del lavoro e delle relazioni tra impresa e lavoratori dipendenti ha ora, oltre ai contratti sindacali, laddove esistono, un nuovo punto di riferimento, il Codice di condotta d'impresa.²⁹

Abbiamo esaminato alcuni Codici per misurare l'impatto che possono avere nella qualità del lavoro e della vita nel lavoro dei dipendenti dell'impresa.

Analisi di un Codice di condotta

In uno dei codici esaminati, in corso di applicazione in un sito produttivo che una multinazionale USA ha acquisito in Emilia Romagna, si legge che: "*...tutti i dipendenti sono obbligati a riferire prontamente qualsiasi violazione nota o sospetta del codice o richieste che potrebbero costituire delle violazioni. Nella misura del possibile, i rapporti saranno considerati riservati. I dipendenti hanno la facoltà di segnalare questi problemi anonimamente...*"

²⁹ Negli USA la redazione dei Codici Etici ha avuto una diffusione straordinaria, circa l'85% delle principali imprese del Paese ha adottato tale strumento. L'impulso è stato dato a partire dal 1991 quando il Governo degli Stati Uniti ha emanato delle norme specifiche (Federal Sentencing Commission Guidelines for Organizations) in materia di azioni criminali da parte delle imprese. L'aver realizzato un Codice Etico consente di provare la buona fede dell'azienda, nei casi di contestazione, ottenendo sconti sulle sanzioni. In Italia tali Codici sono ancora con una diffusione limitata. Alcuni esempi ci vengono forniti dal Codice di Comit, Coop Adriatica (grande distribuzione), ENI, FIAT e di Glaxo Welcome (farmaceutica).

L'invito alla delazione per scoprire eventuali violazioni del codice etico *proprietario* è un paradosso palese e prefigura un sistema di relazioni tra lavoratori avvelenate.³⁰

Il dipendente è quindi tenuto pena sanzioni a fare delazioni rispetto a presunte mancanze dei colleghi di lavoro, ma al tempo stesso è obbligato alla riservatezza aziendale su quasi tutto riguarda l'azienda.

Nel codice etico del Gruppo Poste Italiane, ad esempio, il controllo sulla osservanza delle regole è assai più sfumato: “ *La responsabilità del buon funzionamento del sistema di controllo interno è riferita a tutti i destinatari del Codice, nell'ambito delle funzioni svolte. Ciascun dipendente è tenuto ad informare con tempestività il proprio responsabile diretto dell'insorgenza di dinamiche che possano interferire sulla corretta gestione dell'attività lavorativa. ...*”

La riservatezza dei dati dell'impresa

Occorre chiarire che anche aspetti che riguardano profili di rischio dall'uso di determinate sostanze produttivo nel ciclo potrebbe rientrare nella fattispecie delle informazioni riservate. Il RLS che, in base all'art.19 del dlgs 626.94 e successive modificazioni, richiede informazioni alla USL, in base a questo codice rischia qualche sanzione. Per quanto attiene la specifica materia della salute e sicurezza nel lavoro e ambiente, il Codice della multinazionale in esame rinvia al “Manuale sulla politica globale della corporation relativa all'ambiente, sicurezza e salute”.

Il manuale disponibile in rete contiene una serie di linee guida ovviamente condivisibili in quanto rappresentano uno standard minimo di applicazione delle misure di prevenzione. Per quanto attiene la tutela ambientale si registra nei testi dei codici USA una certa attenzione rispetto al controllo – gestione delle emissioni in atmosfera e nello smaltimento dei rifiuti. In linea di massima i codici di condotta di produzione italiana, in merito al capitolo ambiente salute e sicurezza adottano una forma molto generica del tipo: “ *...nell'ambito della propria attività, la Società si ispira al principio di tutela e salvaguardia dell'ambiente e persegue l'obiettivo di garantire la sicurezza e di salvaguardare la salute dei Destinatari, mediante le iniziative opportune a tal fine....*”

La necessità, in Europa, di pervenire ad una regolazione in base ad una direttiva che definisca caratteristiche e limiti in particolare per quanto riguarda “ i codici di condotta” è ormai riconosciuta da molti soggetti sia di parte imprenditoriale sia da parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Una moltitudine di strumenti di certificazione di difficile governo

³⁰ Un tribunale tedesco del lavoro, nel giugno 2005, ha giudicato contrarie alla legge tedesca alcune parti del codice etico di Wal-Mart, il gigante americano della distribuzione al dettaglio, che ha 91 punti vendita in Germania. In particolare, è stata bocciata la parte che vieta relazioni affettive dei dipendenti con i propri superiori, che potrebbero avere influenza sul loro stipendio e le loro condizioni di lavoro.

Abbiamo tralasciato in questa rassegna sugli strumenti di standardizzazione la miriade di norme ISO riguardanti i prodotti attrezzi e strumenti .

Le procedure di certificazione ISO da strumenti di “comunicazione” tra imprese in grado di garantirsi reciprocamente standard di qualità nelle forniture di beni e servizi si stanno trasformando in un combinato disposto che tende assumere la valenza di normazione alternativa o sostitutiva delle leggi degli stati in materie che riguardano i diritti delle persone, la gestione di beni comuni come i beni ambientali. Nei codici etici aziendali è difficile rivenire traccia del fatto che nell’impresa convivono interessi conflittuali e che i lavoratori hanno una propria personalità e il diritto di esprimerla tramite l’esercizio della contrattazione collettiva.

Questi strumenti possono rappresentare un surrogato delle relazioni sindacali per le unità produttive localizzate in paesi che non dispongono legislazioni di tutela adeguate, ma propongono un modello unilaterale di regolazione da parte dell’impresa che non è sostenibile in paesi che hanno una tradizione giuslavorista consolidata.

Un uso corretto di codici di condotta può essere tuttavia sviluppato in positivo per rafforzare buone relazioni industriali , gli esempi non mancano : negli USA il Comune di San Francisco ha adottato una ordinanza tesa a vietare acquisti pubblici da aziende che si siano macchiate di ripetute e gravi violazioni dei diritti dei lavoratori, che li sfruttino o li facciano lavorare in condizioni di sicurezza e salubrità non accettabili, che applichino politiche discriminatorie, che ricorrano al lavoro forzato o minorile.

Si tratta di acquisti per centinaia di milioni di dollari l’anno, che vanno dalle divise dei pompieri ai computer degli uffici pubblici, agli acquisti per le mense degli ospedali.

L’annuncio è stato dato il 27 giugno e raccoglie le richieste contenute in una campagna guidata dall’associazione per i diritti umani Global Exchange, cui aderiscono una cinquantina di altre organizzazioni.

Si tratta della prima stringente normativa anti-sfruttamento, che una volta introdotta potrà diventare un esempio per altre città.

Tutti gli appaltatori, subappaltatori e fornitori del Comune di San Francisco dovranno sottoscrivere un codice di condotta, la cui concreta applicazione sarà verificata da un comitato di controllo indipendente.³¹

³¹ MAYOR GAVIN NEWSOM AND SUPERVISOR TOM AMMIANO INTRODUCE SWEATSHOP FREE ORDINANCE

San Francisco, CA – Mayor Gavin Newsom and Supervisor Tom Ammiano introduced what would be considered to be the strongest anti-sweatshop legislation in the country in a press conference at San Francisco City Hall today. If passed by the board, the proposed ordinance will become the strongest sweatshop-free legislation and a model that can be adopted by cities throughout the country. http://www.sfgov.org/site/mayor_index.asp?id=32792

Sarebbe molto interessante ed una sfida sulla qualità delle amministrazioni pubbliche se venisse adottato anche per gli appalti della pubblica amministrazione il criterio della esclusione dagli appalti delle aziende che hanno curricula negativi per quanto riguarda la gestione della sicurezza e della legalità verso i lavoratori. E' proprio a partire dalla pubblica amministrazione che occorre agire innanzitutto per superare la pratica del "massimo ribasso" negli appalti.

In Emilia Romagna c'è una esperienza positiva importante che potrebbe divenire il supporto per la costruzione di una esperienza di governance per la qualità nel settore della costruzioni ³²

La struttura che connette

Una ipotesi di profonda innovazione del sistema produttivo regionale, in grado di fare fronte alla competitività internazionale, in particolare nel settore manifatturiero richiede che vi sia la integrazione delle risorse intese come strumenti di conoscenza, ricerca e innovazione. La capacità di produrre con un basso impatto ambientale, con consumi energetici sostenibili, in sicurezza per quanto attiene gli incidenti sul lavoro e le malattie professionali diviene un elemento decisivo della sfida.

La necessità di integrare e razionalizzare l'ampia dotazione di strumenti della Pubblica Amministrazione e dirigerli verso questi obiettivi è la sfida politica dei prossimi anni: i tempi sono stretti. Il bisogno di sperimentare una struttura che connette e amplifica il potenziale di governo/governance per lo sviluppo della qualità del lavoro, della salute e della sicurezza è emergente.

³² Esiste da anni in Emilia Romagna, per il settore delle costruzioni QUASCO, una società consortile mista pubblico-privata, a maggioranza pubblica, senza scopo di lucro. Fondata nel 1985, come Centro Servizi Quasco, su iniziativa della Regione Emilia Romagna, tramite la società controllata Ervet Spa, vede oggi la presenza di centinaia di soci pubblici, aziende, enti e amministrazioni pubbliche, e altrettanti soci privati, associazioni, consorzi e imprese del settore delle costruzioni e impianti., trasformata nel 2003 in Nuova Quasco per meglio corrispondere alle esigenze dei soci.

Tra le iniziative più importanti di Nuova Quasco vi è la istituzione di ITACA, Associazione federale delle Regioni e delle Province Autonome che si propone l'obiettivo della innovazione e trasparenza degli appalti e della compatibilità ambientale. Nelle procedure d'appalto la pubblica amministrazione richiede qualità agli operatori economici, ai prestatori di servizi, ai fornitori, agli esecutori di lavori pubblici. La stessa pubblica amministrazione deve però essere in grado di assicurare qualità nei procedimenti amministrativi e di garantire che tutta l'attività amministrativa sia sempre caratterizzata dal rispetto dei principi di gestione per la qualità.

E' questo il concetto al quale si ispira l'intesa. A riguardo, alcune Regioni stanno già introducendo nel loro ordinamento provvedimenti giuridici mirati a conferire qualità alla committenza pubblica attraverso il recepimento di alcuni specifici indirizzi indicati nello schema di legge regionale (Testo Unico sugli appalti pubblici) adottato proprio dalla Conferenza dei Presidenti. Schema di legge che è ampiamente ispirato alla direttiva unificata in materia, ed al perseguimento di obiettivi quali appunto la qualità nelle procedure d'appalto. In particolare su questo argomento è stata elaborata e pubblicata da UNI una specifica norma (UNI 10943) che individua i criteri per l'attestazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

Nella stessa Legge Regionale sul lavoro è prevista la messa in campo da parte della Regione di “centri di riferimento, anche in collaborazione con Università, associazioni, fondazioni ed altre istituzioni di diritto privato, nonché con gli enti e le aziende di diritto pubblico operanti nel settore, sostenendone l’attività con proprie risorse.”³³

Questa è certamente una occasione da non lasciare cadere, in quanto è possibile connettere su progetti di miglioramento momenti e luoghi della ricerca, Enti e Fondazioni che hanno un robusto patrimonio, assai spesso non utilizzato adeguatamente, di saperi e conoscenze.

Occorre rompere antichi schemi di *chiusure a canne d’organo* per cui molti Enti, invece di contribuire al concerto, operano come solisti.

I campi di sperimentazione sono, da una parte la ricostruzione delle nuove forme di organizzazione delle filiere produttive in alcuni grandi comparti manifatturieri che modulano il sistema produttivo emiliano, dalle ceramiche, ai settori del packaging, dal sistema agroindustriale al settore delle costruzioni, ai trasporti. I determinanti sociali e organizzativi che decidono della salute e della qualità della vita della popolazione di questa regione sono scritti all’interno della organizzazione del lavoro di queste filiere. Così come divengono imprescindibili e non più rinviabili interventi nel settore dei servizi, in particolare dei servizi di cura e assistenza alle persone, ove hanno preso forza modelli organizzativi tayloristici che confliggono, assai spesso, con la qualità stessa delle prestazioni.

La capacità di coniugare la risposta ai problemi quotidiani ad un disegno di respiro è una competenza e un sistema di saperi che va costruita connettendo e l’ampia rete di soggetti istituzionali, pubblici e privati che operano sui temi della qualità e della sicurezza del lavoro.

Alcune prime risposte per un percorso verso la qualità e la sicurezza del lavoro

Dal punto di vista istituzionale la questione della salute e della sicurezza nel lavoro sarebbe bene rimanesse come programmazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi una competenza fondamentale del Servizio Sanitario Regionale e Nazionale. In tal senso va contrastata la proposta di modifica del Titolo V° con la quale l’attuale governo intenderebbe togliere alle Regioni la

³³ Legge regionale NORME PER LA PROMOZIONE DELL’OCCUPAZIONE, DELLA QUALITÀ, SICUREZZA E REGOLARITÀ DEL LAVORO Di cui alla Deliberazione legislativa n. 4 del 26/07/20, art 42, Interventi, comma c)

capacità di iniziativa propria in materia di salute e sicurezza sul lavoro. E' palese che il mantenimento all'interno del Servizio Sanitario Regionale delle funzioni di promozione, di vigilanza va rafforzato con la collaborazione sinergica di altri Assessorati come quello del Lavoro e della Formazione Professionale . L'esperienza positiva del ruolo svolto dall'Assessorato al Lavoro in sinergia con l'Assessorato alla Sanità nella elaborazione della Legge sul Lavoro è una riprova che la integrazione delle iniziative ne rafforza l'efficacia. Occorre superare una visione riduttiva che è divenuta una rappresentazione stereotipata in alcuni ambienti della sanità : il tema della salute e della sicurezza nel lavoro rappresenterebbe una nicchia di scarso interesse rispetto alla crescente complessità dei Servizi di diagnosi e cura . Da questa convinzione è derivata anche una certa distrazione , nei decisori politici , rispetto ai temi della prevenzione più in generale , rinunciando in tal modo a intervenire , per quanto possibile, nella promozione e tutela del patrimonio di salute della popolazione che lavora.

Le definizioni di qualità del lavoro, salute e sicurezza nel lavoro hanno subito una trasformazione materiale in ragione delle mutate condizioni di lavoro . Sarebbe opportuno, per orientare al meglio le politiche sanitarie a livello regionale costruire e alimentare con regolarità un Osservatorio epidemiologico che registri le differenze nella salute tra le professioni. In epoca di risorse pubbliche scarse diviene decisivo il corretto indirizzo su dove investire con interventi mirati per il miglioramento sia delle condizioni oggettive e organizzative il posto di lavoro e il modo di lavorare . Un contributo importante è dato dallo studio epidemiologico longitudinale svolto a Torino che individua tra le professioni quelle più svantaggiate rispetto alle condizioni di salute e di aspettative di vita.³⁴

I dati risalgono ai primi anni 90 e da essi deriva una immagine degli impatti che le condizioni di lavoro e socioculturali hanno prodotto sulle condizioni di salute in un contesto di mercato del lavoro assai differenti da quelle di oggi .

³⁴ Vedi l'articolo "Differenze nella salute tra le professioni: spunti epidemiologici per le politiche del lavoro e della previdenza" di G. COSTA Dipartimento di sanità pubblica e microbiologia, Università di Torino. Nell'articolo l'A. rileva le difficoltà obiettive a costruire un sistema informativo che rilevi in modo affidabile le differenze tra le varie professioni . Dai dati che risalgono agli anni 90 l'A. scrive :” *Si osservano alcune professioni sistematicamente svantaggiate: muratori e conduttori di macchine edili, conduttori di mezzi di trasporto, minatori, cavaatori, lavoratori agricoli. Fonditori e fucinatori presentano eccessi meno sistematici. Un altro gruppo che è risultato a rischio per la maggior parte degli indicatori considerati è quello delle professioni manuali dei servizi meno qualificati: addetti alle pulizie ed alla raccolta ed al trattamento dei rifiuti, facchini e scaricatori, custodi e guardiani. Tra le donne gli indicatori di salute risultano molto più dissociati tra di loro: le differenze di genere sembrano precedere le differenze occupazionali e richiedere la progettazione di un sistema più preciso e sensibile.*

Le differenze professionali messe in evidenza rappresentano il risultato finale dell'azione di esposizioni a fattori di rischio non solo di origine lavorativa, ma anche di tipo psicosociale (problemi nutrizionali, ambientali o relazionali nella prima infanzia; stili di vita; difficoltà di accesso a cure tempestive ed efficaci): queste diseguaglianze sono comunque da tenere in conto nella valutazione dell'età o dell'anzianità pensionabile e del beneficio pensionistico, per garantire equità di trattamento ai lavoratori. L'utilizzo sinottico ed integrato delle diverse fonti informative è risultato assai complesso. Fonte : **Differenze nella salute tra le professioni.**

E' il tema della monografia in supplemento al Volume 96 (2005) di "La Medicina del Lavoro", a cura di Giuseppe Costa, Carlo Mamo, Antonella Bena. Si tratta della pubblicazione dei risultati dello studio condotto dall'ISPESL e dal Servizio di Epidemiologia della Regione Piemonte nel quale vengono messe in luce, sulla base delle fonti informative disponibili, le differenze di salute tra le diverse professioni.

E' verosimile ipotizzare che il mix di esperienze lavorative di un giovane o di una ragazza oggi sia assai più complesso e la definizione di "professione prevalente" ovvero della somma dei frammenti di lavoro renderà assai più complessa la definizione di un profilo professionale con il quale descrivere il profilo dei rischi prevalenti cui è stato esposto un lavoratore o di una lavoratrice nell'arco della vita lavorativa. Occorre ricostruire assieme ai soggetti portatori del bene salute, ora, le nuove mappe dei rischi e assieme a loro individuare le strategie di successo per mitigare gli impatti che le nuove condizioni di lavoro stanno già producendo.

Nelle politiche sociali e sanitarie non sono ancora conosciute in modo adeguato le differenze di salute tra le professioni che si stanno consolidando non tanto per i rischi e per le esposizioni a rischi specifici che comportano tradizionalmente certi lavori, quanto per i processi di precarizzazione e di incertezza per il futuro che accompagnano la quotidianità di migliaia di uomini e donne, giovani e ragazze.

Affrontare un percorso per il miglioramento della qualità del lavoro e per la salute e la sicurezza è ora una straordinaria sfida in quanto pure a fronte della incomparabile e contraddittoria ricchezza di conoscenze, di strumenti e di mezzi che si possono mettere in campo rispetto all'epoca delle prime lotte contro le nocività degli anni 60 - 70, in questa epoca si deve fare fronte alla grande fragilità e insicurezza dei lavoratori di oggi.

Bologna agosto 2005