



**DIREZIONE SICUREZZA**  
**La sicurezza sul lavoro dopo il Jobs Act**  
**Evoluzione o regresso normativo?**

**- Laboratorio 2.0 -**  
Evento integrale Rimini 16/17 ottobre 2015

GRAND HOTEL RIMINI  
PARCO FEDERICO FELLINI, 1  
VENERDÌ 16, 18.00-20.00  
SABATO 17, 9.30-12.30

*FLEPAR Inail il sindacato dei professionisti PA vi invita al secondo appuntamento annuale*

**LA SICUREZZA SUL LAVORO DOPO IL JOBS ACT**  
**EVOLUZIONE O REGRESSO NORMATIVO?**

## PRIMA GIORNATA

16 ottobre 2015

Modera: CLARA RESCONI— Ingegnere ConTARP INAIL

*Introduce*

**Tiziana Cignarelli**, Segretario Generale FLEPAR-Inail

*Saluti*

**Mario Longo**, Direttore Regionale INAIL Emilia Romagna

**Vito Vannucci**, Scuola Superiore dell'Avvocatura – CNF

### **I RIFLESSI DEL JOBS ACT SU PREVENZIONE E SICUREZZA LAVORO. INCENTIVI E DISINCENTIVI INAIL FATTORI DI CRESCITA PER IMPRESA E LAVORO.**

*Intervengono*

**Renata Polverini**, Vice Presidente Commissione Lavoro Camera dei Deputati

**Nicola Fratoianni**, Commissione Affari sociali Camera dei Deputati

**Alessio Scarcella**, Consigliere della Corte di Cassazione, Council of the European Union, Ministero della Giustizia

**Piero Dominici**, PhD professore aggregato Università di Perugia

**Enrico Gragnoli**, Ordinario di Diritto del Lavoro Università di Parma

**Anna Montini**, Ricercatore Dipartimento Scienze economiche Università di Bologna

**Barbara Casagrande**, Segretario Generale CODIRP

**Diana Artuso**, Public Manager

**Claudio Zini**, Responsabile Network 231

**Giuseppe Carlà**, Avvocato INAIL

**Oreste Manzi**, Avvocato INPS

**Manuel Cubilete**, Tecnico di radiologia INAIL

**Vittorio Sotgiu**, Infermiere INAIL

## CLARA RESCONI



*Buonasera a tutti, benvenuti.*

*Diamo inizio a questa tavola rotonda, che spero sia un momento di confronto tra diverse parti in gioco e su diverse tematiche: da quelle che interessano più i professionisti dell'INAIL, perché ci lavorano tutti i giorni -quindi il D.Lgs. 81/2008 e successive modificazioni e integrazioni, alla recente normativa sul lavoro, il c.d. Jobs Act-, per poi passare al recentissimo decreto, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 23 settembre, della formazione del nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro.*

*Da questo confronto vorremmo capire se ci sono criticità, punti di forza, punti di debolezza, proposte di miglioramento soprattutto sull'Ispettorato sul quale siamo ancora in corso d'opera: siamo in attesa del decreto attuativo che dovrebbe essere pubblicato, se sono rispettate le scadenze, il 7 di novembre.*

*Per chi non mi conosce, io faccio parte dell'INAIL, della Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione, CONTARP: sono un ingegnere chimico.*

*Per il saluto passo la parola a Tiziana Cignarelli, segretario generale della FLEPAR, associazione dei professionisti dell'Inail, che comprende non solo avvocati, ma anche professionisti tecnici (ingegneri, chimici, geologi, biologi, statistici e ultimamente abbiamo integrato anche gli infermieri).*

*Alla fine del dibattito avremo due interventi dei nostri sanitari dell'Inail.*

Introduce:

**TIZIANA CIGNARELLI**

Segretario Generale FLEPAR-Inail



Tiziana Cignarelli e Clara Resconi

*Una decina di giorni fa noi, come FLEPAR, abbiamo inviato un comunicato stampa che sottolineava il preoccupante fenomeno dell'aumento delle morti bianche, delle morti sul lavoro: secondo i dati INAIL c'è stata una crescita dell'11% nel periodo gennaio-luglio 2015 rispetto all'anno precedente.*

*Abbiamo voluto mandare questo allarme e finalmente c'è qualcuno in più che ne parla. Stamattina parlavo con un ex-dirigente INAIL che mi diceva: "Quando in una trasmissione televisiva c'è qualcuno che pone il problema degli infortuni sul lavoro, soprattutto di quelli mortali -che stanno aumentando-, segue il silenzio". Bene noi siamo qui oggi per rompere quel silenzio e non lo facciamo da oggi, non lo facciamo sull'emergenza, non lo facciamo perché c'è l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che ci pone il problema di come comportarci, ma lo facciamo da tempo. Siamo stati anche sentiti dalla Commissione Bicamerale Cordoni, ormai nel 2009, quando si è parlato del Polo Sicurezza, dei due Poli, quello Previdenziale INPS e il Polo Sicurezza in INAIL.*

*E' da tempo che siamo sul campo su questi temi; è da tempo che li approfondiamo: le iniziative sono state tante. Sono iniziative di studio, questo ci tengo a sottolinearlo.*

*La prima edizione di questo evento, nel 2014, ci ha visti qui riuniti; forse eravamo di meno ma ci siamo qui riuniti per studiare e mettere insieme delle proposte.*

*Ne sono venuti fuori dei documenti di sintesi, delle proposte operative che abbiamo messo a disposizione di tutti per cercare di trovare delle soluzioni concrete.*

*Sulla sicurezza sul lavoro noi abbiamo assistito a stratificazioni di norme nel tempo, prima fra tutte il D.Lgs. 81/2008, che forse come pochi ha visto concordare tutto l'arco parlamentare. Dopo questo, che già prevedeva forti competenze in INAIL in materia di prevenzione, c'è stato il D.L. del 2010 che ci ha portato le competenze in INAIL: IPSEMA e ISPESL.*

*Ebbene noi oggi diciamo: ci sono i decreti attuativi del Jobs Act, ci chiediamo che cosa impedisca la realizzazione di quanto le norme prevedono già, che prevedono che qualcuno faccia prevenzione. Quel qualcuno è INAIL, che può fare prevenzione in materia di sicurezza: per noi tecnicamente un vero e proprio Polo Sicurezza.*

*Vogliamo parlare di Polo Sicurezza e Salute? Possiamo anche farlo, però il centro è il Polo Sicurezza e oggi è diventato ancora più attuale. Prendiamo spunto dal decreto istitutivo dell'Agenzia, "Ispettorato Nazionale del Lavoro": si tratta di un'agenzia, nella quale saranno accentrati tutti i compiti di vigilanza e controllo; abbiamo qui un'occasione positiva di fare chiarezza, per distinguere chi fa vigilanza e controllo da chi fa prevenzione.*

*E allora se l'agenzia della sicurezza si deve occupare di vigilanza e controllo, facciamo chiarezza senza conflitti di interessi: a questo punto il Polo Sicurezza si può realizzare appieno e deve prevedere il rilancio di quelle attività dell'INAIL in materia di prevenzione. Con tutte le competenze tecniche multidisciplinari che oggi potete vedere anche in modo plastico, perché abbiamo avvocati, tecnici, personale sanitario medico e non medico, per cui ci possiamo occupare della prevenzione a tutto campo. Abbiamo anche i ricercatori che ci sono stati "donati" dall'ex-ISPESL, possiamo fare ricerca in materia di sicurezza sul lavoro.*

*Il nostro cruccio è che non si riesca a mettere a sistema tutte queste competenze, tutti questi valori che sono in campo da tempo e che adesso abbiamo una grande occasione per rilanciare. E lo dico perché la prevenzione non solo non è un costo, e lo vedremo (ci saranno anche i dati e gli esperimenti scientifici per dimostrarlo), ma la prevenzione davvero può essere un investimento.*

*Si parla tanto di costi del lavoro -l'ultimo rapporto OCSE dice che l'ITALIA, per le PMI, è ai vertici come oneri del costo del lavoro-, abbiamo un costo del lavoro altissimo: vogliamo occuparci di prevenzione almeno ed anche per diminuire il costo del lavoro?*

*Ci sono tanti meccanismi di riduzione del tasso infortuni, riduzione dei premi. Un'occasione può essere la prossima legge di stabilità: vogliamo sfruttare quest'occasione per potenziare questi meccanismi incentivanti? Chi investe in sicurezza, chi innova in sicurezza è giusto che sia incentivato a farlo, come? Con la riduzione del premio.*

*Per chi non lo fa e chi eventualmente non ritiene di investire in prevenzione, invece il premio assicurativo aumenta. Ci sono dei meccanismi già previsti, potenziamoli! Quello degli incentivi e disincentivi è un meccanismo che può facilitare la prevenzione.*

*La prevenzione è la forma primaria e più completa dell'impresa e del lavoratore, perché significa che l'infortunio non si è verificato.*

*Solo dopo viene il controllo, la vigilanza.*

*Questi sono strumenti sicuramente utili, purché posti accanto ad una prevenzione concreta, operativa, che vada a verificare i distretti produttivi, che non venga fatta per schemi, che non sia fatta di adempimenti e di carte ma che sia fatta sul campo. In INAIL queste competenze ci sono: noi siamo disposti a metterle a sistema.*

*Chiediamo a tutti i relatori, ciascuno per la propria parte, di dire la propria su tutto quello che sta succedendo, sul Jobs Act, sugli effetti sulle tutele, al di là delle posizioni di ciascuno: possono esserci luci ed ombre in questo Jobs Act.*

*Noi ci occuperemo del profilo specifico della sicurezza ed andremo a verificare se su questo c'è una tutela crescente o decrescente, se stiamo stabilendo comunque che la sicurezza sul lavoro è uguale ovunque e dovunque, a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro.*

*Di questo ci occuperemo in questi due giorni.*

*E' una sfida per tutti, è una sfida per noi e per voi. Io sono ottimista, ritengo che innanzitutto vinceremo questa: riuscire a dire delle cose concrete e poi a fare sintesi fra noi. Sono sicura che le ragioni forti, concrete, basate su fondamenta che non sono l'interesse particolare e autoreferenziale ma l'interesse generale, abbiano la possibilità di essere ascoltate.*

Saluti di:

**NINO PIZZIMENTI**

Responsabile della Sede INAIL di Rimini



Nino Pizzimenti

Un dato relativo a questa realtà, Rimini, aziende chiuse nell'ultimo anno: oltre 1.000, da 25.000 a 24.000 ed è un dato che più o meno si registra a livello regionale ed anche con punte più alto a livello nazionale.

Non si può partire da questo contesto, per poter sviluppare una riflessione sui cambiamenti in atto, senza diminuire l'attenzione sugli infortuni, sulle disabilità e gravi menomazioni, sulle malattie professionali e sui morti che il lavoro produce. Riflessione che non può che essere strettamente vincolata ai dati che dal mondo del lavoro provengono.

Abbiamo partecipato nei giorni scorsi alla celebrazione della 65<sup>a</sup> giornata nazionale per le vittime degli incidenti sul lavoro, con un confronto che, per fortuna, in questo territorio non è un fatto occasionale o episodico ma è continuo ed è foriero di molteplici iniziative sul versante della prevenzione e sicurezza.

Per poter condividere strategie e mettere in piedi tutte le sinergie possibili, occorre partire da un terreno comune, da un'analisi dei dati e dal ruolo che tutti i partner istituzionali sono chiamati a svolgere. E non possiamo tacere, permettetemi, delle profonde trasformazioni che investono la Pubblica Amministrazione nel suo complesso, trasformazioni necessarie, a cui non ci sottraiamo rifugiandoci in una pura logica di difesa dell'esistente se la finalità è salvaguardare i destinatari delle nostre attività, che sono i lavoratori nel

momento del massimo bisogno, perché hanno subito un infortunio o una malattia professionale o perché occorre tutelare le loro famiglie in caso di infortuni mortali o perché occorre puntare al loro reinserimento lavorativo.

Ci auguriamo che si affronti in maniera organica e coerente la trasformazione della Pubblica Amministrazione razionalizzando le risorse quando è necessario, riducendo i costi quando è necessario, ma investendo anche nella Pubblica Amministrazione perché possa essere all'altezza delle sfide delle trasformazioni in atto, tecnologiche e normative ed uscendo finalmente da un *chliché* viziato, che attribuisce alla P.A., genericamente intesa, tutti i mali possibili, senza venirne peraltro a capo.

Il nostro lavoro non lo intendiamo svincolato dai bisogni e dai destini dei lavoratori e delle loro aziende.

Uno dei temi che il CIV (Consiglio di Indirizzo e Vigilanza) INAIL dal 2013 in avanti pone con una certa consistenza è quello della formazione, dell'informazione e dell'investimento della formazione per la sicurezza. Credo che quello della formazione -soprattutto contando su una platea qualificata come questa e sapendo che c'è all'interno dell'INAIL una qualificatissima platea multidisciplinare- debba essere un valore aggiunto che non possiamo non spendere nei confronti dell'utenza pubblica e privata.

Uno dei rischi che non dobbiamo correre è di pensare soprattutto in tempi di crisi, in cui il precariato aumenta; in cui (ad esempio in questa realtà è stato notato) è stato verificato che è aumentato in maniera molto significativa il numero degli accessi al lavoro in maniera occasionale.



Platea

## RESCONI

*Prima di cominciare passo la parola a Gabriele Carboni di “Weevo”, in modo tale che vi spieghi correttamente come si utilizza il Live Tweeting.*

## GABRIELE CARBONI



Gabriele Carboni

Più che spiegare il “come”, vi spiegherò anche il “perché”.

Prendo ad esempio quello che è successo a Milano Marittima l’anno scorso, perché è sicuramente esemplificativo: quando arrivò Cosimo Ferri, il Sottosegretario al Ministero della Giustizia, che arrivò in ritardo a causa del traffico, disse: “Non mi serve che mi aggiorniate su quello che avete detto fino adesso: ho seguito tutto su Twitter”.

Questo vi dà un’esemplificazione reale di quello che stiamo cercando di fare e facciamo.

Tutto quello che viene detto durante il convegno dai relatori viene ripreso da noi e twittato in tempo reale, quando riusciamo aggiungiamo anche le foto. Questo significa che anche chi non è qui presente può seguire quello che viene detto sia tramite le parole e le foto su Twitter, che tramite lo streaming su YouTube.

La cosa più importante è che può interagire scrivendo a @FLEPARInail, che è l’account ufficiale di FLEPAR Inail ed utilizzando anche gli hashtag che abbiamo scelto per questa due giorni su Direzione Sicurezza, che sono: #sicurezzaconviene, #lavorosicuro, #rischiozero, #safetydivide.

Cos’è un hashtag? E’ una parola o un insieme di parole senza spazi, come vedete dagli schermi, preceduta dal cancelletto. Questo permette agli utenti di Twitter

-in realtà di quasi tutti i social video- di identificare un argomento preciso e quindi di trovare tutti i tweet, tutti i messaggi scritti in relazione a quel determinato argomento.

Quindi potete o menzionare @FLEPARInail -menzionare significa mettere all'interno del vostro messaggio Twitter la dicitura @FLEPARInail- e/o utilizzare gli hashtag.

Questo significa poter interagire in tempo reale con quello che succede qui, poter porre delle domande, quindi non solo ascoltare, essere passivi in questo dibattito 3.0. Questo è anche il concetto introdotto dai social media, che è quello della disintermediazione, cioè il fatto che oggi qualsiasi persona è facilitata a prendere parola in prima persona, visto che questi strumenti hanno cancellato la mediazione dei canali tradizionali. Significa che voi potete prendere parola e far arrivare quello che dite.

E' proprio per questo che FLEPAR Inail ha scelto di puntare molto sul canale Twitter.

Oltre a Twitter abbiamo anche WhatsApp: l'esperienza dei passati convegni ci ha portato a capire che questo è anche un canale che viene usato molto volentieri. Quindi abbiamo un numero di cellulare, creato ad hoc per questo evento, che è [...]: con WhatsApp potete mandare a questo numero messaggi che verranno passati al moderatore.

In questo modo si può creare una discussione, un dibattito tramite i nuovi canali del Web.

Non ultimo, oggi stiamo sperimentando, oltre allo streaming su YouTube anche uno streaming del backstage, se così vogliamo dire, con questo apparecchio meccanico strano, che in realtà non è altro che un cellulare, dalla cui telecamera potrete vedere una visione diversa da quella dello streaming. Ci piace chiamarlo "backstage".



## RESCONI

*Incominciamo la tavola rotonda.*

*Vorrei partire dall'affermazione del responsabile della Sede di Rimini sull'aumento degli infortuni.*

*Facendo un excursus storico sugli infortuni sul lavoro, abbiamo avuto un picco di infortuni nel 1963, quindi in piena ripresa industriale, con 4.644 infortuni mortali, circa 12 morti al giorno. Oggi siamo arrivati a circa 864: rispetto a quelli del 1963 una grande conquista, ma non possiamo cantare vittoria perché lo scopo dell'INAIL, ma anche della società è riconoscere ad ogni lavoratore il diritto di ritornare a casa dalla propria famiglia. Il cammino è, dunque, ancora lungo.*

*Se poi guardiamo i dati, ci accorgiamo che quasi la metà degli infortuni avviene su strada, quindi oltre alla sicurezza sui luoghi di lavoro, occorre porre maggior attenzione al tema della sicurezza stradale.*

*In questo momento assistiamo anche ad un cambiamento normativo, il Jobs Act, che introduce diverse novità, a partire dal dimensionamento per i lavoratori (se appartengono alla stessa categoria contrattuale), a controlli a distanza, all'eliminazione del registro infortuni, per arrivare anche a maggiori sanzioni, relative alla mancata formazione e informazione ed alla mancata sorveglianza sanitaria.*



*Ricordiamo che nel D.Lgs. 81/2008, per un mero errore di trascrizione, nella formazione dei lavoratori non era stata iscritta la sanzione a carico del datore di lavoro. Questa piccola dimenticanza è stata ripresa nel D.Lgs. 106/2009 e adesso viene aggravata maggiormente.*

*Chiedo all'On. Polverini se, vista la sua esperienza precedente come sindacalista ed ora come legislatore alla Camera dei Deputati, ritiene che la nuova normativa del lavoro, definita Jobs Act, sia volta a garanzia dei lavoratori?*

### **RENATA POLVERINI**

Credo che il compito di un buon sindacalista, prima ancora di trattare un buon contratto, una buona retribuzione, sia quello di garantire, come diceva la nostra moderatrice, che i lavoratori che si alzano la mattina per andare a lavorare, possano tornare poi la sera all'affetto dei loro familiari.

All'epoca in cui rappresentavo le organizzazioni sindacali europee sul tema della sicurezza nei luoghi di lavoro presso il Comitato Economico e Sociale, mi rifacevo continuamente alla normativa italiana, che in quel momento era all'avanguardia nella sicurezza sul lavoro. Possiamo discutere sulla sua corretta applicazione da parte dei datori di lavoro ed anche dei lavoratori, però era sicuramente una legislazione all'avanguardia.



Renata Polverini

Sono fortemente convinta che il sindacato e le imprese abbiano un sistema legislativo importante in questo Paese e quindi rispondo alla domanda dicendo che io non sono convinta, invece, che questo nuovo provvedimento, il cosiddetto Jobs Act, vada nella stessa direzione.

Questo provvedimento, che pure interviene su materie così importanti, è stato messo a disposizione del Parlamento attraverso una legge delega già impostata, che poi ha sviluppato i suoi decreti attuativi.

Per esempio, con riferimento alle nuove forme di ammortizzatori sociali, leggiamo proprio in questi giorni che la NASPI ha già dei buchi applicativi molto importanti. Ciò non perché, come molto spesso abbiamo sentito, non ci siano le risorse, ma perché il decreto non è fatto bene: sono esclusi tutti i lavoratori stagionali e lavoratori domestici.

Questo è anche il frutto del mancato confronto con le parti sociali o comunque con coloro che seguono in maniera specifica questa materia.

So che in questa sala ci sono tante persone che avrebbero potuto dare un contributo straordinario e che hanno provato anche a darlo attraverso le audizioni parlamentari che Camera e Senato hanno messo in campo -unico momento di confronto sulla scrittura di questi decreti- ma poi, siccome anche il Parlamento ormai è a sovranità molto limitata- non siamo riusciti ad intervenire in maniera specifica sui testi. Non siamo riusciti a fare nulla.

Ormai il Parlamento legifera per deleghe al Governo, scritte anche molto bene ma nella fase dell'attuazione dei decreti non vengono minimamente raccolte le indicazioni del Parlamento.

Dopo aver scritto la delega, con dei parametri o paletti molto chiari, quando arriva il decreto e noi gridiamo che c'è quantomeno un eccesso di delega, ci accorgiamo che il Governo non intende minimamente ascoltare le indicazioni della Camera e del Senato e procede in maniera unilaterale e, direi, quasi autoritaria nella trascrizione di questi decreti.

Con questo decreto si interviene sul Testo Unico, che per noi era un po' come la Bibbia, era un testo sacro con il quale ci siamo confrontati per anni, mettendo in discussione questioni molto importanti, alcune delle quali sono state già ovviamente richiamate dalla nostra moderatrice.

Penso che a monte ci sia un tema che abbassa comunque già di per sé i livelli di sicurezza: è l'introduzione del contratto a tutele crescenti e l'abrogazione totale dell'articolo 18. Non perché abbia a che fare con la sicurezza ma perché comunque pone già il lavoratore in una condizione psicologica diversa rispetto a chi ha un contratto che dà maggiori garanzie.

Il demansionamento è la stessa cosa.

La videosorveglianza c'era già, attuabile attraverso un accordo con i rappresentanti dei lavoratori e non imposta in maniera così diretta, senza nessuna fase di intermediazione.

Ma c'è una parte molto delicata, che riguarda anche la possibilità di far fare straordinari per il 25% in più settimanali, che molto incide su quel che è il lavoro, lo stress.

Tutti voi sapete meglio di me che la maggior parte degli infortuni avvengono proprio in quella fase finale, quando il lavoratore ha già sulla propria pelle una giornata di lavoro, di fatica, di sudore in molti casi.

Io non credo che questo decreto vada nella direzione di migliorare la vita dei lavoratori.

Ci sono, inoltre, molte figure ampliate se non introdotte, come per esempio i voucher per i lavori occasionali: la parte della formazione non viene minimamente inserita. Quindi ci troviamo con una platea di lavoratori che non hanno l'obbligo formativo, molto più ampia di quanto non ne avessimo prima.

Noi abbiamo fatto un lavoro molto importante e puntuale in Commissione Lavoro, ma non siamo riusciti a modificare nessun decreto attuativo del Jobs Act, anche laddove -come nel caso della NASPI, ad esempio, che non c'entra con questa materia ma è uno di quelli che già stiamo sperimentando- avevamo già individuato i punti di criticità, quando abbiamo provato a dire al Governo che c'era una difficoltà.

Non voglio dire che deve rimanere tutto fermo, perché è in atto un'evoluzione anche economica e sociale, un'evoluzione del modello produttivo; però io credo che intervenire su materie così delicate in modo così violento, in termini di tempo, di decisionismo e anche mettendo persone che probabilmente non sono adeguatamente competenti. Molto spesso la competenza si raccoglie sul campo: abbiamo tutti studiato ma poi ci siamo resi conto che la vera esperienza c'è venuta nel confronto diretto con il nostro lavoro, con la nostra professione, con le cose e quotidianamente svolgiamo.

Noi, naturalmente, non arretriamo.

In Commissione Lavoro, sia alla Camera che al Senato, abbiamo una estrazione quasi totalmente sindacale e questo viene visto un po' come un difetto in questo Paese.

Molto spesso si dice: "In Commissione Lavoro non si riesce ad evolvere perché ci sono dei vecchi incalliti sindacalisti che la pensano sempre allo stesso modo". Io mi arrabbio molto su questo, perché poi vado nelle altre commissioni: entro in Commissione Salute e vedo tutti medici, entro in Commissione Giustizia e vedo tutti avvocati o magistrati, vado in Commissione Attività Produttive e vedo tutti imprenditori e nessuno grida allo scandalo per il fatto che quelle persone, avendo delle competenze specifiche su quelle materie, naturalmente pensano di dare un contributo positivo, anche di "proteggere" un mondo nel quale hanno fatto la loro esperienza.

Invece in Commissione Lavoro se si ha un 'sindacale ciò viene visto come un difetto.

Ho detto poco fa a Bologna, alla Fiera dell'Ambiente e della Sicurezza, che sono molto orgogliosa del mio difetto e quindi, comunque, continuo a lavorare in maniera certosina e puntuale, sperando di dare un contributo.

Dalla giornata di oggi sicuramente trarrò ulteriore energia per provare a fare queste battaglie.

### **Cignarelli**

*Intervengo solo per dire che il d.lgs. 81/2008 e il 106/2009 hanno coinvolto tutto l'arco parlamentare. Anche dalla testimonianza attiva dell'On. Polverini abbiamo capito che con il Jobs Act non è successo questo.*

*La differenza tra i due iter comporta poi anche una differenza di risultati: concretamente ha delle ricadute sostanziali, ecco perché noi qui vogliamo cercare di trovare delle soluzioni anche rispetto alla normativa e verificare come l'iter è andato e quali sono i risultati.*

### **Resconi**

*Volevo commentare partendo da un punto che è stato rilevato dall'On. Polverini, che riguarda l'importanza della formazione dei lavoratori, che del resto è anche un punto di forza di questa nuova legislazione, che oltre a voler stabilizzare la durata dei contratti, forse intende anche immettere i giovani nel mondo del lavoro.*

*Anche il Presidente Renzi ha pubblicizzato diverse volte iniziative quali alternanza scuola-lavoro. Quindi dopo la scuola si viene inseriti nell'ambiente di lavoro.*

*La mia domanda-proposta in realtà è: stiamo parlando di studenti che entrano nell'ambiente di lavoro, ma non c'è un obbligo di formazione degli studenti. Perché il livello di formazione sui rischi e sulla sicurezza del lavoro possa essere più efficace, dovrebbe essere introdotta l'obbligatorietà della formazione già nelle scuole; prima di entrare nel mondo del lavoro, i giovani dovrebbero avere un curriculum formativo sulla sicurezza e igiene sul lavoro.*

*Il secondo punto, evidenziato da diverse associazioni di categoria, è che spesso i giovani vengono inseriti in ambienti di lavoro in cui non sono rispettate le norme di igiene e sicurezza.*

*Vorrei sentire qualche proposta volta a garantire un'attività di consulenza e di prevenzione alle aziende, in modo da garantire tali condizioni.*

### **POLVERINI**

Riparto da dove sono partita prima.

Contrariamente a tante persone, ho studiato rispetto alle materie di cui mi sono appassionata e l'ho fatto anche perché quando mi avvicinai a questa materia, già da sindacalista molto giovane, mi fu detto che avrei dovuto battermi, in qualunque momento e in qualunque occasione avessi avuto nella vita, perché appunto in questo Paese si andasse verso una cultura della prevenzione e della sicurezza.

Mi fu detto di battermi perché i bambini, sin dal principio del loro percorso scolastico, imparassero la materia della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Non sappiamo cosa diverrà un bambino una volta adulto: se un lavoratore dipendente o un imprenditore, ma se avremo fatto crescere in lui la convinzione che deve lavorare in un ambiente sicuro, che la cultura della prevenzione e la sicurezza è un valore aggiunto in termini positivi per un'impresa, quando questo bambino sarà cresciuto ne avremo fatto comunque una persona che crede nel valore della prevenzione e della sicurezza, quindi qualunque cosa farà, avrà lo stesso comportamento.

Ho cercato di applicare questo principio in ogni contesto. L'ultima volta che l'ho inserito, è stato proprio con la riforma della scuola, ove è stato il contenuto di una mia proposta di emendamento ma è stata, purtroppo, bocciata. Le ragioni furono che non c'era la copertura.

Io non mi arrendo, però: credo di avere ancora qualche anno davanti, sono profondamente convinta che questa sia una cosa per cui battersi e quindi sicuramente lo farò.

Questo è oggi ancora più importante, proprio perché ci troviamo di fronte ad un mondo, quello del lavoro, che, per quanto noi cerchiamo di guardare con spirito positivo, rischia di fare passi indietro rispetto a tutele e garanzie che comunque sono state conquistate con grande sacrificio da parte di tutti.

Per esempio, ho fatto tante assemblee da sindacalista: mi piaceva misurarmi con i lavoratori. La prima assemblea la feci volutamente in un'azienda metalmeccanica, in un'azienda del Sud che non aveva mai subito processi di ristrutturazione, perché avevo in quel modo la consapevolezza di trovarmi di fronte ad una platea di lavoratori che aveva vissuto un percorso importante, anche in termini di conquiste.

E quando andavo in queste aziende la cosa che mi piaceva di più era quella del tabellone -che, purtroppo, ormai è quasi scomparso-, sul quale veniva scritto da quanti giorni in quella azienda non si era verificato un infortunio sul lavoro.

E' chiaro che queste cose, che io ho vissuto fino a pochissimi anni fa, ora sembrano lontane nel tempo. Però, a fronte dell'abbassamento delle garanzie ai lavoratori -inutile che ci giriamo intorno-, io credo che sia ancora più forte la necessità di andare a costruire appunto all'interno dei giovani, dei bambini, questa cultura per la prevenzione e per la sicurezza.

Lo dobbiamo fare anche perché dobbiamo accompagnare questi nuovi lavoratori in un ambiente che sia il più possibile confortevole.

Questa è una sfida importantissima, sulla quale anche il sindacato deve dare un contributo e forse cambiare anche atteggiamento, perché è sbagliato continuare a confrontarsi con lavoratori abituati ad un impianto normativo e ad un tipo di

azienda che oggi purtroppo si sta estinguendo: bisogna fare in modo che le persone siano pronte ad affrontare sfide diverse.

Io ce la metterò tutta. Sicuramente non è facile, però tutto sommato -come dice il mio presidente di commissione, Cesare Damiano, noi siamo sindacalisti: stiamo attenti anche alle virgole perché a volte una parola può cambiare il significato di tutta una disposizione.

## Resconi

*Vi leggo due tweet:*

-  **Lupu Sabina**@runaeu: @FLEPARInail prevenzione per ridurre il costo del lavoro INAIL polo sicurezza, Ispettorato per la vigilanza e controllo;
-  **Lupu Sabina**@runaeu: @FLEPARInail @renatapolverini rischio di eccesso di delega in diversi punti dei decreti attuativi del jobs act.

*Vorrei dare ora la parola alla Dott.ssa Anna Montini: ho visto che in diverse occasioni, durante il discorso dell'On. Polverini, annuiva con la testa.*

*Vorrei chiederle di parlare di costi e benefici, diretti e indiretti, per le aziende che investono in strategie di prevenzione.*

## ANNA MONTINI

Sono una docente di Economia dell'Università di Bologna.



Anna Montini

Quello che posso aggiungere rispetto a quello che è stato detto fino ad ora è cercare di offrire degli spunti per capire quali siano le implicazioni economiche di questo cambiamento normativo.

Il cambiamento normativo è sempre importante dal punto di vista sociale, dal punto di vista giuridico, ovviamente, ma anche dal punto di vista economico.

Esiste una parte dell'economia che viene etichettata con "analisi economica del diritto" oppure "law and economics", che è molto importante soprattutto quando bisogna cercare introdurre nei nuovi cambiamenti normativi dei ragionamenti che non siano solo o giuridici o con implicazioni sociali, perché, sia che lo vogliamo sia che non lo vogliamo, la leva economica conta sempre molto. Ciò sia quando dobbiamo convincere l'agente economico a cambiare qualcosa nei suoi comportamenti sia quando dobbiamo chiederci, a livello macroeconomico, quanto stiamo spendendo per la non sicurezza, per i costi degli infortuni, quali sono le implicazioni sul PIL, che cosa potremmo fare con quei soldi che potrebbero non essere spesi per gli infortuni.

Ovviamente occorre tener presente il discorso costi-opportunità, se spendiamo tanti soldi per la non sicurezza, perché gli infortuni hanno anche delle implicazioni che vanno oltre l'impresa: investono la società, investono le famiglie, investono la Sanità.

Nei decreti attuativi purtroppo mancano ancora le parole "*Costi degli infortuni*", mancano le parole "*Benefici della prevenzione*", mancano le parole "*Benefici della sicurezza*". Questo vuol dire che si può fare ancora un passo in più, perché l'agente economico alla base del lavoro, che è l'impresa, cercherà di migliorare i propri interventi per prevenire gli infortuni se gli risulterà conveniente.

Se non gli risulterà conveniente lui penserà per primo a risparmiare quello che eventualmente deve spendere per finanziare una strategia di prevenzione degli infortuni.

Perciò bisogna cercare di instillare anche nel ragionamento del sistema che cerca di cambiare qualcosa nel sistema economico italiano, qualcosa che sia alla base del ragionamento economico. Cioè l'imprenditore investirà in sicurezza se riuscirà a capire che così può prevenire con un certo grado di affidabilità un certo numero di infortuni, ma quegli infortuni che non avverranno corrispondono sicuramente ad un mancato costo. Il mancato costo corrisponde ad un beneficio.

Solo se aggiungiamo questa cosa forse riusciamo a cambiare ancora di più, a fare adottare alla nostra impresa dei sistemi di prevenzione dei sistemi di prevenzione non solo che siano imposti dalla legge ma che l'imprenditore potrebbe ritenere convenienti. Solo in questo modo riusciamo a migliorare ancora, a diminuire ancora il numero degli infortuni annuali, che già hanno subito -come diceva prima Clara Resconi- una grossa riduzione: siamo arrivati a

844, se ricordo bene, e siamo partiti da valori ben sopra i 4.000, però si può fare ancora qualcosa di più.

Questo implica sicuramente benefici per le imprese, benefici per la società e benefici a livello macroeconomico.

### **Resconi**

*Anche l'INAIL crede in questo, tant'è vero che chi investe in prevenzione -poi ne parleremo più dettagliatamente-, chi fa qualcosa in più rispetto alla normativa vigente, ha uno sconto sul premio assicurativo.*

*Il successo dell'iniziativa non è stato grandioso perché molte aziende, anche a fronte di uno sconto, avevano poi paura dei controlli e quindi sono state un po' titubanti.*

*La prevenzione dovrebbe essere un atto spontaneo, ma spesso si fa per paura delle sanzioni. Per questa ragione vengono effettuati dei controlli, che attualmente vengono affidati all'Ispettorato del Lavoro, allo SPRESAL, ai Vigili del Fuoco e, in parte, anche all'INAIL e all'INPS.*

*E' stata pubblicata su G.U. il 23 settembre 2015 la nuova legge sull'Ispettorato del Lavoro: a tal proposito chiederei al Prof. Enrico Gragnoli, Ordinario di Diritto del lavoro dell'Università di Parma, se ci può illustrare meglio questa nuova norma.*

### **ENRICO GRAGNOLI**

Il decreto sulla nuova Agenzia pone vari problemi.



Enrico Gragnoli

C'è una relazione che il Governo ha fatto preparare sui risparmi attesi dall'adozione della nuova Agenzia: che da quest'ultima arrivino significative

riduzioni dei flussi di spesa io francamente avrei qualche dubbio. E non solo il solo, perché il Dott. Massi, di solito molto esperto di questa materia, che ha scritto su *“Diritto e Pratica del Lavoro”* il primo contributo sul decreto non ancora uscito, la pensa abbastanza come me.

L'idea che anima il Governo è quella di una sinergia tra strutture ispettive, che erano già abituate a cooperare in larga parte e che, costrette ad operare in modo congiunto all'interno di una singola organizzazione, dovrebbero garantire efficienza pari o forse anche maggiore nella repressione dei comportamenti illegittimi, con un contenimento degli oneri complessivi a carico della finanza pubblica.

Poniamo alcuni grossi dubbi che solleva il decreto.

Primo dubbio: è così vero che tutte le ispezioni sono uguali e possono essere coordinate in modo stretto all'interno di un solo sistema? Io direi di no.

Se si vuole arrivare ad una revisione del sistema sanzionatorio e quindi anche dei meccanismi per l'accertamento dei comportamenti illegittimi, bisogna partire inevitabilmente dall'inizio e cioè da una riflessione complessiva sugli obblighi a carico dei datori di lavoro e sulle sanzioni. Rimanendo il sistema complessivo del diritto del lavoro quello che è, francamente che gli interventi di carattere ispettivo siano tutti uguali non è vero.

Quando mi spoglio dalla mia veste accademica, difendo anche le imprese: onestamente posso anche non essere, in questa veste, completamente insoddisfatto. Ho un po' la sensazione che i rischi maggiori nella nuova Agenzia li corra l'INAIL, perché le ispezioni più incisive e più significative dell'INAIL, diciamo pure, quelle più temute e più importanti dell'Istituto, sono quelle sul calcolo dei premi (lasciamo un attimo da parte il problema della sicurezza).

Ho qualche dubbio che nei lineamenti complessivi della nuova Agenzia non ci sia un inevitabile sacrificio per una forma di ispezione che, per l'attività dell'INAIL, è cruciale, che resta, secondo me, un po' messa in secondo piano dal decreto.

Può darsi anche che questo non si verifichi: qualche dubbio nasce spontaneo.

Seconda considerazione: una delle norme che sorprendono è un'ampia devoluzione del potere di difendere in giudizio ai funzionari pubblici. Siamo così convinti che la risorsa migliore per affrontare il contenzioso sia una norma, francamente molto discutibile, che estende in larga misura, fino al giudizio di appello, il potere di difesa dei funzionari pubblici nei confronti dell'Agenzia? Siamo così convinti che i funzionari pubblici siano così capaci di fare un appello ammissibile?

Qui mi viene da rispondere non da professore universitario ma da avvocato: per fortuna lo faranno loro! Nel senso che fioccheranno le eccezioni di inammissibilità e questo per gli avvocati che combattono contro l'INAIL sarà un'eccellente notizia.

Da contribuente della Repubblica Italiana è molto più stimolante trovarsi in giudizio un avvocato piuttosto che un funzionario pubblico. E resto un po' sorpreso dell'istituzione di un'agenzia che devolve la rappresentanza processuale in appello ai funzionari pubblici: immagino il confronto fra la nostra Corte d'Appello –il suo Presidente- e i funzionari pubblici, con risultati talora disastrosi, talora molto disastrosi.

Terza considerazione, e mi richiamo a quanto diceva l'On. Polverini: la Camera fa tante proposte di modifica che non vengono accolte.

Per dare un senso all'Istituzione della nuova Agenzia, la Commissione Parlamentare ha proposto una norma di carattere procedurale, che prevedeva un litisconsorzio necessario della nuova Agenzia, dell'INPS e dell'INAIL, in modo tale che dell'accertamento compiuto con un verbale si discutesse all'interno di un rapporto processuale. Questo che è un tema di cui si discuteva da moltissimo tempo, su cui ci possono essere idee diverse, però francamente avrebbe dato un senso preciso, un'introduzione.

Dò atto che la Commissione Parlamentare ha insistito su questa proposta: il Governo ha dato una risposta negativa, con una motivazione francamente un po' sorprendente e cioè che la trasformazione sarebbe stata troppo incisiva.

Il che, però, pone un problema: ma allora qual è l'obiettivo dell'Istituzione se non viene colta l'idea della nuova Agenzia per affrontare anche i temi processuali?

Poi rubo un'idea di Carlà, che mi ha detto prima, mentre prendevamo il caffè.

Mi dice Pino: *“Ma adesso, quando voi, come studio, impugnerete uno dei nostri avvisi di addebito, riterrete o no che ci sia il litisconsorzio dell'Agenzia? In tutti i giudizi aventi per oggetto recuperi di premi assicurativi da parte dell'INAIL o recuperi contributivi, quando si discuterà di un verbale di un soggetto terzo, si porrà un problema di litisconsorzio necessario nei confronti del soggetto che ha fatto il verbale?”*

L'osservazione di Carlà, ne dò atto, è molto intelligente: per quanto possa sembrare strano, il decreto non lo dice e questo scatenerà un discreto livello di tensione perché, secondo me, molti avranno paura di non convenire in giudizio l'Agenzia, con effetti processuali discretamente confusi, perché ne nascerà una lunga serie di problemi sulla partecipazione al giudizio dell'Agenzia, cioè di chi ha fatto il verbale.

Ora mi rendo conto di aver parlato in termini molti tecnici e molto processuali -mi perdoneranno gli ingegneri, mi farò perdonare domani, dove parlerò in ordine più generale-, però credo che il decreto tutti questi dubbi li susciti: suscita dei dubbi di ordine complessivo.

Non è chiaro lo scopo: che sia di ordine di spesa è un po' illusorio. Pone seri problemi processuali a norme francamente indifendibili, come quella della difesa in giudizio dei funzionari che, onestamente, è una scelta autolesionista della Repubblica Italiana.

L'INPS e l'INAIL vanno incontro ad una discreta serie di disgrazie, perché privati della funzione ispettiva avranno molti problemi; a questo punto non faranno più ispezioni.

Una logica collaborativa tra l'INAIL ed il datore di lavoro è difficile, perché il datore di lavoro ha paura di mettersi in mostra e quindi di avviare un dialogo per paura poi dell'orientamento repressivo.

Qui si ripete un po' quello che è successo quando in qualche modo le funzioni di collocamento sono state date alle Province ed è stata un po' rotta la commistione tra funzione di collocamento e funzione ispettiva delle Direzioni Territoriali del Lavoro. Forse qui non è così semplice, però qualche spunto in questo senso c'è: può darsi che effettivamente un ruolo promozionale positivo dell'INAIL possa essere accentuato.

Sul fatto che questo basti a pareggiare le notevoli disgrazie che arriveranno dal decreto, ho qualche dubbio.

### **Resconi**

*Visto che lo hanno nominato diverse volte -gli hanno anche rubato l'idea-, passo la parola all'avvocato Carlà.*

### **GIUSEPPE CARLÀ**

Voglio parlare della funzione dell'INAIL all'interno della sicurezza del lavoro.



Giuseppe Carlà

In realtà l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni sul Lavoro non ha un compito secondario, in materia di sicurezza. E' vero che il suo compito principale, come si diceva oggi pomeriggio, è quello relativo all'assicurazione (garanzia dell'indennizzo all'infortunato, all'assicurato che subisce una malattia professionale), ma è un attore fondamentale per la sicurezza sul lavoro: un attore che fa prevenzione, un attore che fa incentivazione, un attore che fa fortemente disincentivazione, attraverso l'istituto del regresso.

Ricordo che già il Decreto Legislativo 81/2008 all'articolo 9 definiva l'INAIL, insieme all'ISPESL e l'ISPSEMA -praticamente solo l'INAIL ormai-, come un ente pubblico con competenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che esercita la propria attività anche di consulenza, in una logica di sistema con il Ministero del Lavoro.

Quindi anche legislativamente viene definito come un attore importante della sicurezza sul lavoro. Come compito di attore importante voglio riferirmi ai compiti di incentivazione economica -ne ha già fatto cenno la collega Resconi-, compito che, tra l'altro, è abbastanza risalente nel tempo.

Non è una cosa di oggi quella dell'oscillazione del tasso che in sostanza è uno sconto sul tasso quando viene fatta sicurezza, riduzione che può avvenire addirittura sulla fiducia nei primi due anni di apertura dell'attività di un'azienda, quando viene ad essa concesso di autocertificare di aver osservato delle norme sulla sicurezza sul lavoro. Ed è uno sconto importante: un 15% sul tasso, ma è poi uno sconto sull'effettivo, in quanto può essere uno sconto sull'andamento infortunistico dell'azienda. Se il rapporto fra gli oneri pagati dall'INAIL per gli indennizzi e le retribuzioni a livello aziendale è inferiore a quello nazionale, l'azienda ha diritto a uno sconto, quindi è un incentivo a fare sicurezza.

Ulteriore incentivo è quello di cui ha parlato prima la collega: l'OT24, vale a dire l'oscillazione del tasso di cui all'art. 24 delle tariffe, che pure prevede uno sconto cospicuo. Nel 2015 questo sconto è stato abbastanza elevato e, se viene svolta un'attività di prevenzione e sicurezza, è ulteriore rispetto a quella normale, minimo, che è previsto dalla normativa antinfortunistica. Questo sconto può arrivare addirittura al 28% per le aziende che occupano più 10 dipendenti, fino al 5% per l'azienda oltre 200.

Dopo gli sconti, i finanziamenti -accenno già fatto-, che derivano sempre dal Decreto Legislativo 81/2008: l'art. 11, 5° comma, assegnava all'INAIL il compito di finanziare i progetti in materia di sicurezza sul lavoro. L'Istituto lo fa attraverso due sistemi: quello degli incentivi e sostegno all'impresa, il c.d. ISI, ed il sistema FIPIT, finanziamento all'impresa per i progetti di innovazione tecnologica.

Entrambi i progetti si occupano di finanziare progetti di investimento per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza. L'ISI finanzia anche l'adozione di modelli organizzativi -parlo dei modelli organizzativi di cui all'art. 30 del Testo Unico Sicurezza: non è una cosa indifferente perché può finanziare fino al 65% dell'investimento fatto, per un massimo di € 130,000,00 e con 267 milioni annui che sono stati investiti nel 2014.

Il secondo tipo di finanziamento, il FIPIT, invece si rivolge alle piccole e medie imprese che operano nel settore dell'agricoltura, dell'edilizia e dell'estrazione e lavorazione dei materiali lapidei. Qui il finanziamento è un po' inferiore: € 30.000.000,00 annui ed il massimo è € 5.000.000,00.

Questa è la parte dell'incentivazione.

La parte della disincentivazione è anch'essa parecchio risalente nel tempo, perché si riferisce agli articoli 10 e 11 del T.U. 1124/1965, che attribuiva all'INAIL la facoltà, anzi l'obbligo, di agire in regresso nei confronti del datore di lavoro che si fosse reso responsabile della violazione di norme di sicurezza sul lavoro.

L'azione di regresso si svolge avanti al giudice del lavoro ed ha come obiettivo quello di dimostrare che il datore di lavoro non ha osservato le norme di sicurezza e se questo ha comportato la commissione di un reato procedibile d'ufficio.

Il fine poi è quello di recuperare tutti gli indennizzi che l'INAIL ha erogato.

L'Istituto non sempre ha valorizzato questo genere di strumento disincentivante. Nel 2004, quando fu nominato direttore generale un dirigente che proveniva da impresa privata, questi emise delle linee guida secondo cui il regresso veniva incentivato a fini prevenzionali, come promotore della prevenzione e la sicurezza sul lavoro.

Del resto, come accennava il prof. Gragnoli, è vero che la violazione della norma in materia di prevenzione e sicurezza può comportare l'intervento della Procura della Repubblica, però questa è un'evenienza - a Bologna è stato detto da un magistrato, che è qui presente- che non sempre si verifica, anzi avviene molto poco.

Invece l'azione di regresso dell'INAIL, come attività disincentivante, ha la peculiarità di essere capillare: il datore di lavoro che si trova di fronte l'infortunio ha quasi la certezza che l'INAIL interverrà nei suoi confronti per richiedere la rifusione dell'indennizzo.

Vorrei fare inoltre un accenno alle possibilità che ha l'INAIL in altri campi.

Ricordo che a Bologna il Prof. Dominici diceva che la sicurezza sul lavoro e la prevenzione sono una questione culturale: la formazione deve essere diffusa, va creata una cultura della prevenzione. Lo ha detto oggi anche l'onorevole Polverini.

Ricordo ancora che l'art. 9 del Decreto Legislativo 81/2008 assegnava all'INAIL il compito di *"promuovere e divulgare cultura della salute e sicurezza nei percorsi formativi scolastici e universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica"*. All'interno dell'INAIL ci sono gli avvocati, ci sono figure professionali di vario genere (ingegneri, chimici, biologi, ecc.): è possibile una multidisciplinarietà che utilizzi i cospicui dati di cui dispone l'INAIL e che può essere attuata, tra l'altro, con l'applicazione di una piccola norma che è inserita in uno dei decreti Jobs Act, nel D.Lgs. 151 –e questa è una valutazione favorevole sul decreto- che aggiunge il comma 3 *ter* all'articolo 28 del decreto legislativo 81/2008 (l'art. 28 è quello sulla valutazione dei rischi, quello che impone al datore di lavoro di valutare studiare rischi e prevedere possibilità di riduzione o eliminazione degli stessi), secondo cui ai fini della valutazione di cui al comma 1, quindi della valutazione dei rischi, l'INAIL *"rende disponibile al datore di lavoro strumenti tecnici e specialistici per la riduzione dei livelli di rischio"*.

Riallacciandomi a quello che diceva il prof. Gragnoli, se l'INAIL usasse i dati a sua disposizione al fine di individuare i campi in cui l'infortunio e la malattia professionale si manifestano in maniera più frequente e mettesse il frutto di tali studi a disposizione del datore di lavoro attraverso le professionalità che sono all'interno dell'INAIL, potrebbe cogliere l'occasione per essere maggiormente determinante nel campo della prevenzione e della sicurezza sul lavoro.

## **Resconi**

*Prendo spunto da un tweet di*



**elvira castellaneta**@elvcastellaneta: *"@FLEPARInail quale la percentuale di controlli ispettivi svolti ogni anno nei confronti delle aziende?", per passare la parola al Dott. Marconi del futuro Ispettorato Unico del Lavoro.*

## **STEFANO MARCONI**

Porto i saluti di Barbara Casagrande, che è il nostro Segretario Generale dell'UNADIS. Io sono qui in questa veste, però non posso spogliarmi della mia, come direttore interregionale del Lavoro di Venezia.

Ho sentito le riserve per quanto riguarda l'Ispettorato del Lavoro. All'interno si vive come una grande opportunità, anche per noi dirigenti, perché il fatto che le aziende si lamentassero spesso di sovrapposizioni nell'attività di diversi organi che svolgono attività appunto di accertamento. E' proprio una delle funzioni che dovrebbero essere assorbite da un'unica regia.

Questo è un po' il senso di avere un organismo che possa coordinare in modo efficace quelle che sono le azioni ispettive.



Stefano Marconi

Nel primo articolo del D.Lgs. 149 vi è anche un altro scopo che secondo me ci rende partecipi di un rinnovamento, che è quello della razionalizzazione e semplificazione dell'attività di vigilanza. Con un'unica regia e con indicazioni precise che vengono date dall'Ispettorato Nazionale sicuramente tutti gli agenti funzionari che saranno nel territorio dovranno comunque rispettare le stesse discipline, le stesse norme, anche nell'applicazione delle verifiche che faranno. Questo è il punto di forza (all'inizio si chiedeva appunto quali siano i punti di forza e quali i punti di debolezza).

Per l'INAIL c'è un grosso punto di forza: quelli che erano i funzionari ispettivi dell'INAIL avranno una nuova funzione, che è determinata dall'essere ufficiali di polizia giudiziaria. Ciò che non avevano: una qualifica in più che prima non avevano.

Qualche punto di debolezza c'è ed è soprattutto il fatto economico, perché, ovviamente, avremo all'interno di questo Ispettorato Nazionale, soggetti con un trattamento economico comunque derivante da contrattazioni differenti: quelli dell'INAIL comunque manterranno il loro trattamento retributivo e quindi ci sarà questa differenza da verificare.

Le ricadute per l'Amministrazione Centrale, perché con la creazione dell'Ispettorato, come sindacato siamo preoccupati di quali possano essere poi le ripercussioni che avrà l'art. 10 di questo decreto.

Per cui dalla nascita dell'Ispettorato Nazionale vi sarà poi la riorganizzazione degli enti ma anche per quanto riguarda il Ministero, soprattutto il Ministero.

## **Resconi**

*Sempre rimanendo in tema del nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro, altro soggetto coinvolto sarà l'INPS. Quindi passo la parola all'avv. Oreste Manzi.*

*Ci vuole fare qualche cenno sulle attività dell'Ispettorato a cui parteciperanno anche i vostri ispettori INPS? Se lo vede come un'opportunità di sviluppo o un danno per l'Istituto.*

## **ORESTE MANZI**

Colgo subito l'invito della collega Cignarelli a fare una brevissima relazione di tipo non convenzionale e quindi volevo solo dare testimonianza di quella che è stata l'esperienza in Emilia-Romagna dell'Avvocatura INPS, insieme agli ispettori ed ai dirigenti, in quella che viene considerata in quella che la lotta all'evasione e all'elusione contributiva.



Oreste Manzi

Parliamo di un settore leggermente diverso rispetto a quello che occupa i colleghi dell'INAIL ma che comunque ha il suo perno nell'attività ispettiva.

La prima cosa che mi viene da sottolineare il fatto che si sia deciso di spostare soltanto l'attività degli ispettori e lasciare da parte tutto il resto è come se un allenatore di calcio decidesse di mettere a posto la difesa, ma poi scende in campo senza il centrocampio e senza l'attacco.

Hanno dimenticato che l'attività ispettiva non completa tutto il ciclo.

Secondo me questa poteva essere l'occasione per chiudere un'era in cui si parlava di milioni e milioni di evasione accertata ma nessuno ha mai parlato di quanti di quei milioni sono stati poi riscossi. Perché dopo l'attività ispettiva c'è un'altra attività, altrettanto importante, che è quella giudiziaria, che viene svolta

tramite gli avvocati, per quanto riguarda gli enti previdenziali, e tramite i funzionari per quello che riguarda la Direzione del Lavoro.

Quello che io volevo analizzare insieme a voi è l'effetto che può avere, l'impatto tra l'"iceberg" Jobs Act e il "Titanic" della pubblica amministrazione, perché è evidente che nel momento in cui si viene a squarciare il fianco di una nave che sta navigando in alto mare, pensando che togliendo un pezzo di quella nave, chi ha preso quel pezzo possa produrre più entrate sembra abbastanza velleitario. E allora voglio sottoporre il caso dell'Emilia-Romagna.

In tutti questi anni, ormai sono 25 che mi occupo di questa attività, abbiamo messo sul campo un insieme di soggetti, che sono i protagonisti di questa vicenda, fatta dagli ispettori ma anche dai dirigenti, dai funzionari, dai professionisti avvocati, ognuno per la propria competenza.

Un'attività che non parte dal verbale ma molto prima. Questo circolo virtuoso, che si era innescato, in Emilia-Romagna ha prodotto il risultato di ridurre di molto il numero delle cause in materia contributiva.

Ciò vuol dire che a monte c'è stata una selezione, grazie alla collaborazione alla cooperazione degli Avvocati di ispettori dei dirigenti, che sono intervenuti o con strumenti alternativi di risoluzione della controversia, tipo autotutela, o quant'altro, in modo da poter arrivare a verbali il più vicini a quelli che sono gli orientamenti della giurisprudenza e non con pretese velleitarie che finiscono solo per ingolfare i ruoli della Magistratura.

Bisogna dire che i risultati ci sono: in Emilia-Romagna la percentuale delle cause che vedono l'INPS vittorioso è di molto superiore alla media nazionale.

Allora io dico, e faccio un appello ai colleghi del Ministero -e domani lo dirò anche a Pennesi-, di mantenere questo circolo virtuoso, al di là delle distinzioni fra l'agenzia unica, e continuare a far girare questo sistema.

In uno dei tweet fatti un cui si parlava di questo convegno -magari i colleghi riescono a recuperarlo- c'è stata la risposta del Presidente del Consiglio, il quale ha tenuto a dire che con il Jobs Act ci sono stati più 300.000 posti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Io mi sento di rilanciare e di rispondere a questo tweet, dicendo che se oltre al Jobs Act si fa una seria e professionale lotta all'evasione e all'elusione contributiva forse quel numero lo possiamo anche raddoppiare.

## **Resconi**

*Riprenderei sul D.Lgs. 81: lasciamo per un attimo l'Ispettorato sul lavoro e passiamo invece ai modelli organizzativi.*

*Il Decreto Legislativo 81 prevede una novità nel panorama legislativo nazionale, cioè la possibilità di portare in giudizio l'impresa in aggiunta alle persone fisiche.*

*La responsabilità aziendale, però, è evitabile e quindi l'azienda non è punibile se viene provato che è stato adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire il reato che si è verificato.*

*Faccio riferimento al D.Lgs. 231/2001. Questo sistema di organizzazione della sicurezza è stato creato soprattutto per le grandi imprese, che hanno una vera e propria organizzazione, con suddivisione di responsabilità e compiti.*

*Chiedo, pertanto, all'ing. Claudio Zini se ci vuole illustrare come può essere applicato alla maggior parte delle aziende italiane, che sono piccole imprese.*

### **CLAUDIO ZINI**

Tutti si aspettano una risposta convenzionale su questo, cioè che il sistema di gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro è utile all'impresa.

Dipende da cosa si intende per sistema di gestione sui luoghi di lavoro e da quale impresa si va ad applicare.

Dopo il convegno di Bologna c'è stato un commento sulla piattaforma LinkedIn, dove giustamente una professionista ci diceva: *"Per le piccole imprese ci sono grosse difficoltà ad applicare un sistema di gestione per la sicurezza sui luoghi di lavoro così come previsto dal OT 24 o così come previsto dall'articolo 30 e tutte le successive integrazioni"*.



Claudio Zini

A Bologna abbiamo sentito parlare BASF: ovviamente in un'azienda come BASF, è molto semplice andare a gestire una cosa del genere.

Vi ho portato un po' di numeri. Una cosa banale, niente di particolarmente importante. Sono andato a prendere dal sito ISTAT una statistica 2013, sulla ripartizione per azienda in termini di numero di dipendenti, e vediamo che circa 3 milioni di lavoratori stanno in aziende da 0 a 9 dipendenti.

Il sistema di gestione per la salute sul luogo di lavoro è inapplicabile a strutture di quel tipo, per come è pensato oggi, all'interno dell'articolo 30 e del decreto attuativo successivo.

Se andiamo a vedere un altro mondo, che incide per circa il 25% sugli infortuni registrati su database Inail, e quindi il mondo delle costruzioni, in quel caso se

combiniamo la mentalità degli imprenditori in tipico delle costruzioni e lo combiniamo al fatto che il 80% dei dipendenti del settore delle costruzioni lavora in aziende sotto i 50 dipendenti, ci rendiamo conto anche lì quanto il sistema di gestione pensato, come previsto dalla normativa dell'OT 24, è sostanzialmente un raccoglitore di carta.

Io mi pongo un problema allora: se noi pensiamo ad un sistema di gestione per la sicurezza sui luoghi di lavoro, così come è pensato oggi e come speriamo venga rivisto -perché Jobs Act prevede la rivisitazione di quanto previsto dal decreto del 13 febbraio 2014, cioè prevede la rivisitazione dei sistemi dimenticati- speriamo che questo venga ripreso in considerazione e che effettivamente si prospetti alle imprese sistemi di gestione effettivamente semplificati.

Perché i rischi forse stanno più all'interno di quei tre milioni di persone che lavorano in aziende sotto i 9 dipendenti. L'azienda che è già strutturata, che ha già dei responsabili, in parte ha già un suo sistema di gestione al proprio interno (che poi lo chiamiamo 18001, sicurezza, lo chiamiamo utile da 231, inutile la 231, chiamiamolo come ci pare) di fatto l'azienda che è un minimo organizzata già gestisce in qualche modo la sicurezza.

Il problema è tutto il resto del mondo: tutto il mondo sotto i 9 dipendenti o addirittura sotto i 50 dipendenti. Dalla mia esperienza è emerso che per le aziende di costruzione con meno di 50 dipendenti nove casi su dieci non hanno la mentalità per andare a gestire problematiche collegate la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Tutti quei dipendenti incidono per il 25% agli infortuni INAIL.

Con questo non voglio dire che sistema di gestione è inutile ma che probabilmente va ripensato, per come stato imposto dal decreto, perché ad oggi nel collegato alla 231 ci sono soluzioni (è l'unico caso in cui sono soluzioni imposte per legge - a mio parere una follia) e forse dobbiamo anche ripensare a quello che il contenuto dell'art. 30.

Speriamo che Jobs Act, che prevede una rivisitazione tutti questi aspetti, nell'arco di 24 mesi ci dia soluzioni anche a questo.

## **Resconi**

*Abbiamo visto che le aziende sono delle realtà complesse ed hanno a disposizione sia strumenti tecnologici che giuridici per raggiungere i loro obiettivi, che possono essere sia produttivi che di sicurezza.*

*Ma non sempre si ottengono i migliori risultati, anche con le migliori tecnologie, se non si applicano degli approcci multidisciplinari o non si valuta il contesto culturale in cui queste organizzazioni operano.*

*Passo pertanto la parola, su questo argomento, al prof. Piero Dominici, aggregato dell'Università di Perugia.*

## PIERO DOMINICI

Nel mio intervento, vorrei provare a sviluppare, in particolare, due punti.

Il primo punto: la questione culturale.

Gli interventi che mi hanno preceduto, oltre a convergere sul presupposto della multidisciplinarietà, hanno ancora più rafforzato in me la convinzione di quanto sia determinante la questione culturale.



Piero Dominici

Ci troviamo in un contesto storico-culturale tuttora profondamente segnato dal convincimento o, per meglio dire, dalla *narrazione* che la Legge e il quadro normativo, siano, insieme con il fattore tecnologico, le uniche risposte ai problemi sociali e organizzativi; in realtà, si tratta di condizioni necessarie ma non sufficienti per l'efficienza dei sistemi, delle organizzazioni e degli stessi Stati-Nazione.

In altri termini, le norme giuridiche e la digitalizzazione possono senz'altro fornire un contributo importante, per non dire decisivo, ma da sole non sono sufficienti per ridurre la complessità (efficienza, efficacia, produttività, clima organizzativo, sicurezza, corruzione etc.) e gestire l'imprevedibilità e l'instabilità delle organizzazioni, dei sistemi sociali e dei relativi flussi (materiali e immateriali). Ancora una volta, la centralità dev'essere posta sulla Persona, sulla qualità delle relazioni, sul capitale umano e sul benessere organizzativo, su asimmetrie e competenze che definiscono dinamiche e situazioni. Non possiamo, in tal senso, non prendere atto, ancora una volta, della rilevanza strategica della comunicazione, intesa come processo sociale di condivisione della conoscenza = potere (Dominici, 1996) e, allo stesso tempo, non possiamo

non partire dal presupposto che fattore tecnologico e fattore giuridico non sono sufficienti.

Da questo punto di vista le ricerche e gli studi organizzativi (sono a disposizione per essere eventualmente “scarnificato” anche dopo) hanno evidenziato, a più riprese, la debolezza e l’inadeguatezza di tre grandi miti dell’organizzazione e del pensiero organizzativo: sono il mito della razionalità totale, il mito dell’efficienza della produttività e quello del controllo totale.

Si tratta di miti ben radicati nelle culture organizzative e che non tengono minimamente conto delle caratteristiche peculiari della complessità sociale, oltre che della condizione permanente di razionalità limitata che la contraddistingue.

Ci sarebbe da fare anche un interessante discorso, con dati alla mano, rispetto a profili e competenze – giuridiche e tecniche - che oggi sono ai vertici dei nostri Ministeri e della nostra pubblica amministrazione. Non intende essere, in alcun modo, una critica né ai giuristi né ai cosiddetti tecnocrati (anche se la questione dell’eccessivo potere della tecnocrazia andrebbe affrontata), ma c’è una concezione ancora molto diffusa dell’organizzazione e dell’efficienza che, inevitabilmente, ci allontana da quell’idea di amministrazione relazionale e/o di impresa a rete di cui si discute molto da tempo. Siamo di fronte ad un’impostazione ancora centralizzata legata a un’idea di controllo, ad una vecchia idea dell’organizzazione come “macchina”, strutturata per funzioni e non per processi, in cui sostanzialmente l’elemento sociale e organizzativo non vengono considerati sufficientemente importanti.

Da questo punto di vista dobbiamo essere consapevoli - ma ripeto, non potrò approfondire in maniera adeguata tutte le questioni – che, quando parliamo di organizzazioni (complesse e non), ci stiamo riferendo a “sistemi complessi adattivi” - che dovrebbero essere progettati e realizzati come *sistemi sociali aperti* - in cui tutti gli attori cooperano e co-costruiscono la prassi organizzativa. L’articolarsi dei sistemi organizzativi in sottosistemi crea bisogni comunicativi e di condivisione delle informazioni, delle conoscenze e dei dati che, a loro volta, determinano nuovi bisogni organizzativi. La formula che ho proposto, in passato, per definire tali dinamiche interdipendenti è la seguente: *comunicazione è organizzazione!*

Allora noi quando parliamo di una nuova cultura organizzativa di una nuova cultura della comunicazione, significa che siamo costretti a ripensare alla comunicazione, che spesso è confusa - dico sempre - con il marketing. Siamo costretti a rivedere il nostro modo di concepire e progettare le organizzazioni e la qualità delle relazioni dentro le organizzazioni.

Cioè forse dobbiamo prendere finalmente atto - al di là delle dichiarazioni pubbliche o di ciò che ci raccontiamo anche nei congressi - che il fattore sociale, culturale, il capitale umano, il capitale sociale, il benessere organizzativo, il clima organizzativo, sono fattori determinanti anche, appunto, per aumentare

l'efficienza e la produttività. Mentre fino ad oggi la nostra idea di efficienza e produttività continua ad essere essenzialmente riconducibile a variabili di tipo economico e tecnologico.

All'interno di questi processi e dinamiche complesse, l'innovazione tecnologica determina senz'altro un'accelerazione che, contrariamente a quanto si crede, accresce anche la percezione di inadeguatezza e vulnerabilità di modelli e culture organizzative; ma, rispetto a questo punto, mi preme fare una precisazione. Sento spesso dire: *“La tecnologia va ad una velocità che la cultura non riesce a stargli dietro”*. Affermazione che fa effetto ma assolutamente fuorviante. La tecnologia è un prodotto complesso della cultura e di contesti culturali storicamente determinati: il problema è l'assenza di culture organizzative che supportino l'innovazione tecnologica, altrimenti quella accelerazione può rivelarsi traumatica. Perché la cultura è quel “dispositivo” che consente di metabolizzare la complessità, il rischio, l'incertezza, perfino l'emergenza.

Il secondo punto che vorrei affrontare: la complessità.

Appunto, la complessità. Tema e concetto fin troppo inflazionato e usato come parola-chiave da inserire in qualsiasi contesto e situazione, talvolta slogan di sicuro successo anche per percorsi formativi, a tutti i livelli. Ma *la complessità non è una slogan e – come dico sempre – non è nemmeno un'opzione: la complessità è un “dato di fatto”* con cui tutte/i dobbiamo confrontarci. E ciò pone problemi di non facile soluzione riguardanti, in primo luogo, l'urgenza di un approccio multidisciplinare alla complessità e, in secondo luogo, la sostanziale inadeguatezza di scuola e università nell'educare, formare e, più in generale, nell'affrontare proprio le sfide della (iper)complessità che sono anche sfide della responsabilità. Le organizzazioni sono sistemi complessi costituiti da reti e legami sociali tenuti insieme da differenti livelli di connessione. Proprio l'esistenza di questi livelli di connessione conferma quanto sia importante la gestione delle informazioni e della conoscenza, la cui condivisione è fattore strategico di sopravvivenza ed efficienza.

Perché si fanno le esercitazioni, le simulazioni, anche per ciò che riguarda le emergenze e i disastri? Proprio perché la cultura è quel “dispositivo” – intesa come insieme di pratiche, credenze, valori, modelli di comportamento che vengono interiorizzati nel corso dei processi educativi e, poi, formativi – che diventa quasi un automatismo (anche se c'è sempre la coscienza) ci consente di sapere esattamente cosa fare, come comportarci in quel tempo T, perché la variabilità “tempo” è una variabile decisiva, non soltanto nelle situazioni di gestione del rischio e/o dell'emergenza.

I discorsi e le analisi che stiamo facendo - che sono molto importanti - devono condurci, a mio avviso, anche a riflettere sull'importanza del ripensare le nostre culture della prevenzione e del rischio.

Viviamo in un Paese la cui storia è piena di disastri (e di *morti bianche*) che vengono quasi sempre attribuiti al “caso” o alle “forze della natura”...al contrario, quanto c'è di irresponsabilità in tutto questo? Quanto è grave la mancanza di una vera cultura della prevenzione e della sicurezza? Quella cultura della prevenzione, della sicurezza e - aggiungo - della responsabilità che non può che essere costruita a scuola, all'interno di strategie di lungo periodo! Questo è l'aspetto importante, su cui non riflettiamo mai abbastanza.

La questione della (ir)responsabilità chiama in causa anche l'incapacità o l'assenza, forse, anche di volontà politica, di intervenire perché certi eventi non si possono prevenire fino in fondo ma certamente se si definiscono socialmente e collettivamente le condizioni per agire e per essere efficienti, le conseguenze di questi stessi eventi sarebbero probabilmente meno gravi e drammatiche.

Aggiungo che non ho mai creduto alle soluzioni semplici, da questo punto di vista. Siamo molto bravi e preparati a gestire le emergenze, meno a fare prevenzione e mettere in sicurezza prima che l'imprevedibile accada: lo ribadisco ancora una volta...questione culturale!

C'era un grande teorico della complessità che affermava che, a forza di cercare e promuovere soluzioni semplici, siamo incapaci di prendere decisioni importanti e complesse e siamo sempre più costretti e vincolati a guardare il dito e non la luna.

E questo richiama un altro tema importante: il discorso delle strategie, delle logiche di lungo periodo.

Le logiche del controllo, (totale) così come quelle dell'emergenza, sono sempre logiche di breve periodo, esattamente come la repressione; sono logiche necessarie, sono fondamentali, ma la costruzione di una cultura della prevenzione e - aggiungo - di una cultura del rischio può concretizzarsi soltanto nel lungo periodo. E, da questo punto di vista - non nascondiamocelo - la nostra cultura del rischio è una cultura sostanzialmente *fatalista*. Di fronte all'idea del terremoto o del dissesto idrogeologico, preferiamo affidarci a riti scaramantici e/o a qualche “santo protettore”. Le condizioni della prevenzione si costruiscono in un altro modo, partendo già, come detto, dalla scuola.

Tuttavia, esiste anche una prevenzione di medio-lungo periodo, che riguarda e chiama in causa direttamente l'importanza della formazione. Perché la consapevolezza non è un'attitudine personale ma si costruisce, appunto, attraverso la formazione: è la formazione che ti dà gli strumenti e ti abilita ad agire e prendere decisioni in maniera consapevole e adeguata.

Ma questo è sempre uno “strumento” (fondamentale) che concerne il medio-lungo periodo: la vera prevenzione si costruisce nelle scuole.

Ora vorrei affrontare, sinteticamente, un'altra questione, un altro mito da sfatare: quello della razionalità totale nelle organizzazioni e nei sistemi sociali.

E intendo farlo, partendo dal concetto di razionalità limitata (Simon), su cui sto lavorando da diversi anni. Chi sta dentro le organizzazioni e si sporca le mani con le problematiche organizzative sa benissimo che le sue decisioni non possono mai essere fino in fondo razionali. Per tutta una serie di motivazioni e di variabili complesse che entrano in gioco e condizionano dinamiche e processi: la confusione della catena mezzi fini; l'impossibilità di avere tutte le informazioni a disposizione; l'incapacità di avere una rappresentazione totale, completa ed esaustiva del contesto e delle conoscenze che lo riguardano.

Ciò significa – concretamente - che molte delle nostre decisioni sono legate ad una serie di dimensioni problematiche fondamentali: quella dell'intuizione e della percezione della situazione, quella relazionale del gruppo e quella del conflitto. Dimensioni problematiche sempre correlate al fattore umano.

Questo è un aspetto importante che spiega la debolezza e l'inconsistenza, a livello di organizzazione, del mito del controllo totale. Purtroppo, tale "mito" è ancora ben radicato nelle culture organizzative egemoni e condiziona profondamente scelte e strategie. In Italia siamo abituati a polarizzare il dibattito su qualsiasi questione: una polarizzazione che impedisce qualsiasi tentativo di analisi critica e approfondimento.

Dovremmo provare ad uscire anche un po' da questa logica. Anche quando affrontiamo tematiche delicate come sicurezza, prevenzione, corruzione, legalità etc.

Le leggi e la repressione sono necessarie, ma gestire la complessità e l'imprevedibilità, tipiche delle organizzazioni e dei sistemi sociali, richiede scelte e strategie anche di altro genere che chiamano in causa i modelli culturali e le Comunità di cui facciamo parte, risorse, valori e beni immateriali che non sono "misurabili". Esistono molteplici culture del rischio e della prevenzione e il modo in cui noi vediamo/percepriamo rischio/insicurezza/vulnerabilità, il modo in cui noi vediamo/percepriamo la complessità hanno un peso assolutamente rilevante e significativo nelle scelte e nei relativi comportamenti. Ma – mi ripeto – per incidere su queste dimensioni dobbiamo avere il coraggio di mettere in discussione e provare a modificare i nostri modelli educativi e culturali; dobbiamo educare le prossime generazioni anche a saper riconoscere (e comunicare) la complessità.

Quindi - ripeto – occorre una rinnovata consapevolezza rispetto alla centralità della questione culturale e di un approccio alla complessità per poter progettare e realizzare una traduzione operativa di quanto ci siamo detti. Ma c'è anche un altro aspetto da considerare: il ritardo culturale che paghiamo anche in termini di "cultura della comunicazione". Non a caso, le prime "voci" ad essere tagliate in tempi di "ristrettezze" economiche sono proprio la comunicazione (non la pubblicità) e la formazione (principale strumento di comunicazione interna), con l'aggravante che la comunicazione, oltre ad essere confusa con il marketing, continua ad esser vista e percepita esclusivamente come "strumento" funzionale

alla costruzione di una reputazione e di una immagine che, spesso, neanche coincidono con la “sostanza” e l’identità dell’organizzazione stessa.

In conclusione, servono scelte coraggiose e realmente innovative, cioè destabilizzanti! Abbiamo il coraggio di fare queste scelte? Chiediamocelo.

## Resconi

*Prima di passare la parola alla Dott.ssa Diana Artuso, volevo leggere gli ultimi tweet.*

-  **Giuseppe Zane**@GiuseppeZane: “@FLEPARInail sistema gestione ex L 231 deve servire a diminuire infortuni non solo a evitare la responsabilità penale dell’impresa”;
-  **Giuseppe Vella**@GiuseppeVella3: “@FLEPARInail Coordinare gli accertamenti, richiede competenze che, in prospettiva, si perderanno. La materia non consente improvvisazioni”;
-  **Bianca Clemente**@biancacle: “@FLEPARInail @dominicipi quanto c’è di #irresponsabilità e #scarsacultura #comunicazione nei disastri di questi giorni”;
-  **Ettore Anselmo**@EttoreAnselmo: “@FLEPARInail ottimo Dominici etica e morale non si impongono si costruiscono”.

*Ora, passando la parola alla public manager o dirigente della Pubblica Amministrazione, Diana Artuso, chiedo –anche se l’argomento richiederebbe un tempo molto lungo ed anche un approfondimento- di sintetizzare gli elementi fondamentali di novità del Jobs Act sugli obblighi del datore di lavoro in un’ottica manageriale.*

## DIANA ARTUSO

Prima di rispondere, volevo focalizzare un attimo dal punto organizzativo, riprendendo ciò che ha appena detto il Prof. Dominici, per parlare di come si colloca la domanda di prevenzione.

La domanda di prevenzione si può effettivamente qualificare come una domanda latente o inespressa, a volte come una domanda negativa, un po’ come sta capitando adesso con i vaccini: le persone molto spesso, contrariamente da quanto possiamo immaginare, non chiedono prevenzione.

Nel momento in cui la prevenzione si qualifica nell'ambito di una progettazione di un servizio pubblico, nell'ambito di quello che deve effettivamente l'amministrazione scegliere di fare, quindi nell'attività di "prioritizzazione" dei bisogni per cercare di creare il valore pubblico della sicurezza, penso che sia effettivamente fondamentale fare riferimento al concreto.

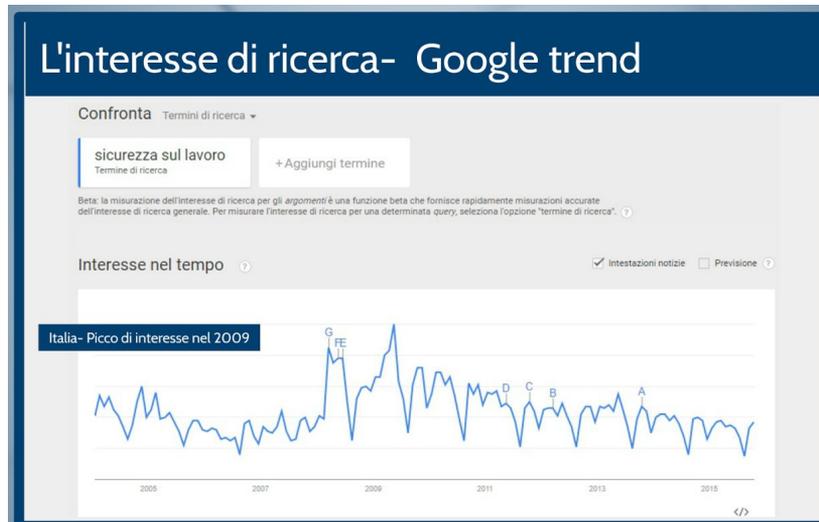


Diana Artuso

Cioè non parliamo di prevenzione come di una domanda negativa, parliamo della necessità di costruire il valore pubblico della sicurezza, però se oggi andiamo a guardare il decreto 151/2015, attuativo della legge-delega (io non ho fatto quella che si identifica come una "work cloud", vale a dire fare riferimento a parole significative, però ve lo sintetizzo), il decreto legislativo ha 3 titoli, 43 articoli, 15.104 parole: sapete quante volte è ripetuta la parola "sicurezza" in 15.104 parole? 10 volte.

Ora non è un'analisi dal punto di vista linguistico del D.Lgs. 151, non ho né le competenze né altro per fare un'analisi di questo tipo, però è sicuramente un indicatore significativo del fatto che parliamo, sì, di sicurezza ma non ne parliamo abbastanza.

Questo è anche suffragato da un altro *divertissement* che ho fatto: ho provato a verificare su Google Trend quale sia l'interesse di ricerca per gli argomenti in materia di sicurezza. Google Trend ci dà la possibilità di verificare qual è l'interesse di ricerca degli argomenti correlati alla sicurezza.



Dal grafico vediamo che la punta più in alto si correla al 2009 (il grafico parte quale andamento dal 2005 al 2015) perché il d.lgs. 81/2008 è stato successivamente modificato dal decreto 106/2009, sicché c'è stato un picco d'interesse registrato proprio in quell'anno. Poi la punta più bassa è sempre correlata al mese di agosto ma questo per dirvi anche come ci sia un interesse ma non sia altissimo.

Quali sono gli argomenti maggiormente cercati? "Sicurezza", "Sicurezza del lavoro" "Il corso della sicurezza", "La formazione", "Il testo unico".

Se andiamo più avanti, il prossimo grafico vi fa vedere qual è l'interesse di ricerca nel Mondo.



Digitando "Occupational safety and health" noi vediamo che è in blu il Paese in cui c'è una maggiore concentrazione di interesse. Al primo posto troviamo l'Australia; pensate, la Turchia al terzo posto; l'Ecuador. L'Italia ha un interesse di ricerca che è molto in basso: non voglio dire il posto ma siamo troppo bassi.

Questo perché? Come diceva il Prof. Dominici, nella sua relazione così brillante, che è necessario comunicare: la comunicazione è una delle leve del *service management* per posizionare un servizio pubblico e far sì che sia produttivo del valore pubblico della sicurezza. Però a questo punto la prevenzione, la sicurezza non può essere più considerata come un servizio *periferale*, vale a dire come un servizio accessorio rispetto al servizio *core* dell'INAIL e quindi, in questo caso, dell'assicurazione, ma devono essere intimamente correlate.

Per fare questo è necessario procedere ad utilizzare anche strumenti nuovi di comunicazione e quindi di fare riferimento anche al valore della storia: lo *storytelling* della sicurezza e l'*engagement* dei cittadini.

### Le dimensioni di lettura del d.lvo n. 151 del 2015



**Innovazione** - idee già esistenti non ancora applicate in un dato contesto. Rottura delle azioni precedenti (*Nasi-Cambiamento e innovazione nelle aziende del settore pubblico*)

**Cambiamento**- evoluzione o sviluppo di uno o più elementi del processo di erogazione del servizio pubblico . Continuità rispetto al passato .

**Efficienza** - risorse impiegate\prodotti-servizi erogati  
**Efficacia** - raggiungimento degli obiettivi

**Trasparenza** - intesa come accessibilità totale

**Accountability**- render conto e assumersi la responsabilità di ciò che si dichiara

Semplificazione

Le dimensioni di lettura del D.Lsg. 151/2015 sono state operate facendo riferimento a 4 diversi driver: queste norme (poi vedremo nel dettaglio gli artt. 20, 21, 22) danno un contributo significativo in materia di innovazione? Vale a dire, rompono equilibri precedenti oppure si inseriscono in un processo di cambiamento, vale a dire c'è un'evoluzione dello sviluppo di uno o più elementi del processo di erogazione del servizio pubblico? Le possiamo valutare? Abbiamo fatto riferimento prima, con la Prof.ssa Montini, a proposito dei costi e quindi una valutazione in termini di efficienza e costi delle risorse in termini di efficacia. E ancora, valutare queste norme in termini di trasparenza, intesa come accessibilità totale e di accountability nel senso della capacità di rendersi conto e di assumersi la responsabilità di quello che si dice.

## L'analisi delle norme tra cambiamento e innovazione

**Art.18 (abrogazione autorizzazione lavoro estero)** Il contratto di lavoro dei lavoratori italiani da impiegare o da trasferire all'estero prevede idonee misure in materia di sicurezza - continuità con la normativa vigente art.2 d.l. n. 317/1987.

**Art. 20 (modificazione al d.lvo n. 81/2008)**

applicazione del D.Lgs. 81/2008 ai lavoratori che effettuino prestazioni di lavoro accessorio soltanto nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista;

specifico decreto per individuare gli strumenti di supporto per la valutazione dei rischi -informatizzati secondo il prototipo europeo OiRA (Online interactive Risk Assessment)- non è individuato un termine entro il quale il richiamato decreto debba essere emanato;

aumento delle sanzioni in caso di violazione di specifici obblighi riferiti, rispettivamente, a più di 5 o 10 lavoratori;- applicazione per la prima volta del principio del cumulo giuridico (art. 81 c.p. quando con una sola azione od omissione vengono commesse più violazioni della stessa disposizione di legge si applica la pena prevista per il reato più grave con un aumento corrispondente a una quota prefissata) . Il paradosso dei 4 lavoratori: si applica il cumulo materiale delle sanzioni (tante sanzioni quanti sono i lavoratori interessati all'omissione )

modifica del campo di applicazione delle sanzioni a carico del datore di lavoro, del dirigente, del noleggiatore e del concedente in uso in relazione a violazioni di obblighi ai fini della tutela per specifici rischi;

facoltà, per il datore di lavoro, di avvalersi gratuitamente, su richiesta da inoltrare all'I.N.A.I.L., di un servizio di informazione preventiva e di orientamento generale in materia;- la dinamica della rete con Asl e organismi paritetici e capacità di intercettare i bisogni .

Ora andrò velocissima sull'art. 20, su quelli che sono gli elementi più significativi del D.Lgs. 151/2015. Mi piace ricordare l'aumento delle sanzioni in caso di violazione di specifici obblighi, riferito rispettivamente a più di 5-10 lavoratori. Correlandomi a quello che diceva il Prof. Dominici con riferimento alla dimensione del controllo e della sanzione, forse qui facciamo un passo in avanti, nel senso che viene applicato il principio del cumulo giuridico, vale a dire: se la violazione è correlata ad un'azienda in cui ci sono più di 5 o 10 lavoratori, allora la sanzione viene raddoppiata o triplicata, a seconda che siano 5 o 10. Però ci sono delle storture, nel senso che se ci troviamo con un'azienda che ha 4 lavoratori, a questo punto ci sarà il cumulo materiale delle sanzioni e non si applicherà il cumulo giuridico.

Un altro elemento a cui si è fatto riferimento e che è sicuramente positivo è la facoltà per il datore di lavoro di avvalersi gratuitamente di un servizio di informazione preventiva e di un orientamento generale in materia. In questo senso l'INAIL sicuramente si trova davanti ad una svolta di un percorso che è già iniziato, che è già attivato e che è significativo ma è la possibilità ancora di costruire ed ancora di crescere ancora di più.

Ancora ricordiamo un elemento che sicuramente favorirà la fluidità delle informazioni, il monitoraggio delle omogeneità dei comportamenti potrà anche essere anche la possibilità per le Regioni e le Province autonome di proporre interpellati. Può sembrare una norma secondaria, però il fatto di assicurare una fluidità, una omogeneità e la possibilità di richiedere dei chiarimenti penso che sia effettivamente importante.

**Articolo 21 (Semplificazioni in materia di adempimenti formali concernenti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) - Modifica di alcune disposizioni del D.P.R. n. 1124 del 1965)**

l'Inail rende disponibili al datore di lavoro, entro il 31 dicembre di ogni anno, gli altri elementi (cioè oltre quelli a disposizione del datore di lavoro stesso) necessari per il calcolo del premio assicurativo, con **modalità telematiche** sul proprio sito istituzionale - **continuità**

Modifiche alla procedura di denuncia di infortunio sul lavoro o malattia professionale (comma 1, lettera b)), anche con riferimento alla specifica denuncia all'autorità locale di pubblica sicurezza per ogni infortunio sul lavoro che abbia per conseguenza la morte o l'inabilità al lavoro per più di 3 giorni (comma 1, lettera c));

Variante della procedura inerente l'obbligo, per l'I.N.A.I.L., di trasmettere telematicamente, mediante il S.I.N.P., a determinati organismi ed autorità i dati relativi alle denunce di infortuni sul lavoro mortali e di quelli con prognosi superiore a 30 giorni, in particolare disponendo l'utilizzo dello strumento della cooperazione applicativa (comma 1, lettera d));

Modifica degli adempimenti relativi alla procedura di prima assistenza a seguito di infortunio o malattia professionale e al rilascio in via telematica del relativo certificato (comma 1, lettere e) ed f));

Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento gli adempimenti acquisiranno efficacia, stabilendo altresì che dopo tale termine il certificato medico per malattia professionale assolve anche l'obbligo di trasmissione della denuncia obbligatoria per specifiche malattie professionali (comma 3);

Infine, si abroga l'obbligo di tenuta del registro infortuni (comma 4)

**CONCLUSIONI**

**CAMBIAMENTO VS INNOVAZIONE. MIGLIORAMENTO EFFICIENZA ED EFFICACIA CON  
ALL'OPERATIVITA' DELLE SEMPLIFICAZIONI. BASSO IMPATTO SU TRASPARENZA E A**



L'ultimo articolo è l'art. 21, il quale prevede la semplificazione di alcuni adempimenti formali che concernono gli infortuni sul lavoro. Mentre l'art. 20 ha inciso profondamente sul D.Lgs. 81 del 2008, l'art. 21 ha modificato le norme del T.U. in materia di infortuni e sicurezza, il D.P.R. 1126/1965.

Cosa succede concretamente? Prima il datore di lavoro doveva produrre il certificato medico soltanto se l'INAIL lo chiedeva, adesso c'è stata una forte spinta alla telematizzazione.

Quindi, tornando al tema dell'intervento -vale a dire se ci sono state in queste norme in materia di sicurezza, se vediamo un'innovazione, una rottura rispetto al sistema precedente, una particolare efficienza, una particolare efficacia-, dall'analisi che fatto ritengo che sia un testo legislativo che si muove molto nel solco della continuità e quindi ci sono dei cambiamenti ma solo riferiti alla modalità telematica.

Lo strumento, che è quello dell'innovazione tecnologica e quindi lo strumento della rete internet, il fatto che si faccia riferimento anziché al *Simply*, quasi per superare le difficoltà applicative legate all'operatività del *Simply*, del Sistema Nazionale degli infortuni -di cui si aspetta ancora un decreto ministeriale attuativo, che avrebbe dovuto essere emanato entro 180 giorni dal 2008 (sono passati penso 1.800 giorni da allora) e ancora non è stato emanato- allora si è bypassato il problema costruendo la cooperazione applicativa.

Cooperazione applicativa vuol dire che i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni dialogano tra loro.

Ecco, in questa norma in materia di semplificazione di adempimenti c'è una forte spinta. Per l'INAIL perché adottati il sistema della cooperazione applicativa e

d'altra parte si semplificano alcuni adempimenti del datore di lavoro, il quale non dovrà più fare riferimento alla produzione del certificato ma soltanto indicare i riferimenti del certificato medico che è stato prodotto.

Un ultimo elemento che mi sembra opportuno segnalare è che l'INAIL dovrà rendere disponibile al datore di lavoro entro il 31 dicembre di ogni anno quelli che sono gli elementi necessari per il calcolo del contributo.

In effetti l'INAIL già lo faceva ma nel decreto si è specificato che l'INAIL dovrà colloquiare con le imprese con la modalità telematica.

Entro 180 giorni verrà poi stabilito il decreto con il quale saranno poi stabilite le norme con le quali applicarlo concretamente.

### **Resconi**

*Abbiamo parlato di sicurezza sul lavoro, di prevenzione, di vigilanza, di infortuni. L'INAIL nasce come Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Altre competenze istituzionali dell'INAIL sono l'assistenza, la formazione e la riabilitazione. Su questi temi passo la parola per l'ultimo intervento a Vittorio Sotgiu.*

### **VITTORIO SOTGIU**

Penso che la parte sanitaria dell'INAIL vada illustrata, specialmente per gli aspetti fondamentali di cui parlava Clara ma anche per superare quest'ottica.



Vittorio Sotgiu

Abbiamo visto che il Modello Sanitario non ha dato i frutti che volevamo, nonostante il CIV ribadisca tutti i giorni l'importanza del Polo Salute e Sicurezza. Volevo riprendere solo per un attimo il titolo il nostro convegno, la freccia rossa che indica la direzione della sicurezza, e in parte anche l'intervento del professor Dominici, il quale parlava dei sistemi complessi in cui agisce l'uomo che lavora.

La parola sicurezza per noi è fondamentale in quanto infermieri che lavorano per l'INAIL, per il quale la sicurezza sul lavoro è l'elemento fondante.

L'ingresso dei professionisti sanitari è una novità all'interno della FLEPAR: ci mettiamo a disposizione per apportare il nostro vasto patrimonio culturale, che mette al centro la persona, proprio perché vogliamo che ci sia un cambiamento all'interno dell'Istituto.

Oltre all'accertamento del danno, del postumo, alla determinazione della riparazione o della riabilitazione, pure molto importanti, i professionisti sanitari non medici, che rappresentano circa 1.000 unità, intendono unirsi a tutti gli altri professionisti CONTARP, avvocati, ecc. al fine di salvaguardare la *mission* dell'Istituto, rappresentata dalla sicurezza sul lavoro.

Per questa ragione non vediamo di buon occhio questa Agenzia Ispettiva, che esternalizza le ispezioni: occorre comunque mantenere all'interno dell'INAIL la specifica competenza in materia di sicurezza e prevenzione.

## **Resconi**

*Concluderei questa prima giornata di confronto dando qualche spunto di riflessione.*



*Ho preso qualche appunto durante le relazioni ed è sembrato che le recenti normative siano frutto di elaborazioni all'interno del nostro Parlamento, ma con un mancato confronto con i soggetti effettivamente operativi e preposti. Questo causa delle perplessità non solo dal punto di vista operativo ma anche dal punto di vista della tutela dei lavoratori e dell'applicazione della normativa all'interno delle istituzioni.*

*L'altro punto che si è evidenziato è che c'è una continua evoluzione produttiva, ma non esistono strumenti operativi che si auto-aggiornano all'interno delle aziende, senza aver bisogno di uno strumento legislativo che di volta in volta dica come devono cambiare l'organizzazione.*

*Altro punto fondamentale: le normative spesso vengono scritte pensando alle grandi aziende, ma poi l'applicazione sulle piccole aziende non è proprio così semplice e diretta.*

*L'ultimo punto, che trasversalmente è stato preso in considerazione da quasi tutti i relatori è la formazione: formazione e comunicazione diventano uno strumento fondamentale per avere una cultura sulla sicurezza, per comunicare –come diceva il Prof. Dominici- a tutti i livelli, utilizzare gli stessi termini in modo tale che ognuno comprenda il linguaggio degli interlocutori e soprattutto dall'infanzia, in modo tale che sia un valore aggiunto per tutti e l'applicazione della sicurezza, ed anche taluni comportamenti, divengano normali e non indotti o applicati perché sanzionati.*

## **Tiziana Cignarelli**



*Oltre alla considerazioni che ha fatto Clara, possiamo concludere oggi con un collegamento tra Jobs Act, D.Lgs. 81/2008 e temi della sicurezza.*

*Domani continueremo a parlarne. Io mi aspetto anche da voi dei brevi spunti. Rifetteteci mentre mangiamo, balliamo, dormite, sognate Jobs Act e sicurezza sul lavoro.*

*Domani cercheremo spunti ulteriori.*

**FINE PRIMA GIORNATA**

## SECONDA GIORNATA

17 ottobre 2015

**JOBS ACT E ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO. VIGILANZA E CONTROLLI. POLO SICUREZZA INAIL. CICLO VIRTUOSO ED UNITARIO DELLA PREVENZIONE: DISTRETTI PRODUTTIVI E TERRITORIALI; FORMAZIONE E CONSULENZA MULTIDISCIPLINARE; QUALITÀ DEL LAVORO E PROGRESSO SOSTENIBILE.**

Modera: **Luisella Costamagna**, Giornalista

*Introduce*

**Tiziana Cignarelli**, Segretario Generale FLEPAR-Inail

*Saluti*

**Francesco Rampi**, Presidente Consiglio di Indirizzo e Vigilanza INAIL

**JOBS ACT E ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO. VIGILANZA E CONTROLLI. POLO SICUREZZA INAIL. CICLO VIRTUOSO E UNITARIO DELLA PREVENZIONE: DISTRETTI PRODUTTIVI E TERRITORIALI; FORMAZIONE E CONSULENZA MULTIDISCIPLINARE; QUALITÀ DEL LAVORO E PROGRESSO SOSTENIBILE.**

*Intervengono*

**Raffaele Guariniello**, Coordinatore Sostituto Procuratore della Repubblica di Torino

**Bruno Giordano**, Consigliere Corte di Cassazione – Consulente Commissione Parlamentare di inchiesta del Senato sugli infortuni sul lavoro

**Cosimo Maria Ferri**, Sottosegretario Ministero della Giustizia

**Patrizia Maestri**, Commissione lavoro Camera dei Deputati

**Enzo Lattuca**, Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati

**Piero Dominici**, PhD professore aggregato Università di Perugia

**Enrico Gragnoli**, Ordinario di Diritto del Lavoro Università di Parma

**Karena Hester**, Solicitor PhD University of Limerick

**Anna Montini**, Ricercatore Dipartimento Scienze economiche Università di Bologna

**Flavia Pasquini**, Adapt e Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL – Dipartimento di Economia Marco Biagi

**Paolo Pennesi**, Segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

**Franco Bettoni**, Presidente ANMIL

**Riccardo Bianconi**, esperto sistemi di gestione sicurezza sul lavoro

**Claudio Zini**, Responsabile Network 231

**Barbara Casagrande**, Segretario Generale CODIRP

**Diana Artuso**, Public Manager

**Massimiliano Cassarino**, Rappresentante UNAEP

**Uberto Tonelli**, Responsabile Ufficio Sicurezza Unindustria Rimini

**Vittorio Domeniconi**, Ufficio Sicurezza Unindustria Rimini

**Francesca Turci**, Vice Presidente Ordine Ingegneri di Rimini

**Stefano Santachiara**, Giornalista Left Avvenimenti

**Franco Vallicella**, Federazione Nazionale dei Collegi IPASVI

**Introduce Tiziana Cignarelli , Segretario Generale FLEPAR-Inail**



Tiziana Cignarelli

Buongiorno a tutti.

I lavori sono stati aperti ieri. Ieri abbiamo dato conto di tutti i saluti che ci sono stati.

C'è stato apprezzamento per l'iniziativa da parte delle Istituzioni, dei rappresentanti delle Commissioni della Camera, degli Organi, per esempio del Presidente dell'INPS.

Noi, come Flepar, ci occupiamo di sicurezza da tempo. Torniamo a farlo in un momento in cui è diventato di attualissima evidenza la problematica della sicurezza sul lavoro, con i tragici dati delle morti degli ultimi giorni sul lavoro.

Lo facciamo oggi in maniera del tutto innovativa, con un format che vuole essere uno strumento di massima trasparenza, massima partecipazione, massima circolarità degli interventi, che consente di intervenire in qualsiasi momento tramite il *live twitting*, i social e Whatsapp. Lo potete fare voi dalla platea, i relatori, la giornalista Luisella Costamagna, che abbiamo scelto non a caso e che ringrazio per aver accettato il nostro invito

E' una scelta voluta perché si voleva dare una comunicazione più agile rispetto a temi che spesso non vengono sufficientemente compresi.

La giornata di ieri ci ha consentito di evidenziare alcuni punti fondamentali.

Uno di questi è che con l'iter che ci è stato di approvazione dei decreti legislativi probabilmente è mancata una fase di consultazione. Troppo spesso gli operatori non vengono consultati: si dovrebbe farlo anche in sede istituzionali.

Faccio solo l'esempio di ANAC, l'Autorità Anticorruzione, che procede sistematicamente a consultazioni pubbliche, durante le quali gli addetti ai lavoro hanno la possibilità di dire la propria. Noi lo facciamo spesso: mandiamo dei contributi e questo è un metodo che potrebbe agevolare poi l'adozione di decisioni e di provvedimenti che tengano conto anche dell'esperienza di chi è sul campo. E' un metodo che noi auspichiamo, per cui in questi due giorni proviamo a dare il nostro contributo insieme a voi.

Perché è necessario mettere a sistema delle norme che probabilmente si sono stratificate nel tempo.

Adesso con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro c'è un'autorità che si occupa di vigilanza e controlli. **Ebbene noi diciamo: mettiamo a sistema da una parte, nell'Ispettorato, vigilanza e controlli e dall'altra parte, nel Polo Sicurezza INAIL, facciamo prevenzione mettendo a sistema tutte le competenze multidisciplinari dell'Istituto.**

E' anche una grande occasione anche per adottare dei sistemi di riduzione del costo del lavoro.

Si parla tanto del costo del lavoro eccessivamente gravoso, soprattutto in Italia per le piccole e medie imprese: ci sono dei meccanismi incentivanti della sicurezza sul lavoro, di cui si parlerà anche stamattina, che saranno meglio illustrati nel corso del dibattito, che non sono sufficientemente sfruttati.

Se messi a sistema possono consentire anche la riduzione del costo del lavoro, oltre che a riduzione dei costi degli infortuni e, ciò che è più importante, anche una più premiante e globale tutela del lavoratore.

Mi aspetto da voi contributi, interventi: cercate di partecipare attivamente perché la riuscita di questo evento dipende da tutti noi insieme.

Noi insieme a voi cerchiamo di dare idee, contributi e poi faremo sintesi.

## **LUISELLA COSTAMAGNA**



Luisella Costamagna

*Un attimo solo, Segretario, perché ha già detto delle cose che mi fanno venire in mente delle altre: la sostanza è anche quella che non venite abbastanza ascoltati e quindi vi imponete anche, con questa due giorni anche per farvi ascoltare.*

### **Tiziana Cignarelli**

Ci proviamo: noi usiamo tutti gli strumenti. Lo facciamo nelle sedi istituzionali, quando è possibile, lo facciamo con queste iniziative perché comunque vogliamo dare il nostro contributo e questa è una modalità per farlo.

Ci auguriamo che sia raccolto.

Saluti **FRANCESCO RAMPI**, Presidente Consiglio Indirizzo e Vigilanza INAIL



Francesco Rampi

Momenti come quello di oggi sono sostanziali per il processo che sta vivendo l'INAIL, quindi io ringrazio Tiziana, ringrazio l'organizzazione perché credo che bisogna moltiplicare le occasioni di studio, di approfondimento e di dibattito, come quelle di oggi e come quelle che anche voi avete organizzato in giro per l'Italia, anche in preparazione e nel percorso. Questo perché l'INAIL è all'interno di un processo profondo -uso volutamente questa parola forte- di ristrutturazione della propria missione. Ciò deriva dalla realizzazione, dall'attuazione degli orientamenti legislativi che sono stati sedimentati nell'ordinamento italiano dal 2000 ad oggi.

*Con riferimento all'Agenzia Unica Ispettiva:* C'è una legge e come tale non si commenta più, o meglio non si critica più ma si cerca di applicarla. [...] Io non credo che possa esserci una persona che abbia le competenze complessive per svolgere tutte le attività di carattere ispettivo: quelle dell'INPS, quelle dell'INAIL, quelle dell'Ispettorato ma anche a questo si pone rimedio. Il nodo è: dov'è il luogo della strategia della prevenzione?

*Con riferimento alle normative sul punto degli altri Paesi Europei:* Il nodo ad esempio dei tedeschi è stato quello non di unificare il *luogo* degli ispettori ma quello di creare un *organo* di carattere strategico per finalizzare non i *programmi* ispettivi, che sono un aspetto operativo, ma le *strategie* ispettive. I nostri amici danesi hanno inventato [...] la questione del rendere pubblico il livello di sicurezza dei luoghi di lavoro, attraverso 4 faccine. E guardate, questa

cosa, affidata ai consumatori, influisce nell'attenzione che le imprese pongono alla questione della sicurezza.

*Rivolto ai professionisti ed a FLEPAR Inail: Nei prossimi anni vorrei continuare a dialogare con tutte le componenti che operano all'interno dell'Istituto e le organizzazioni. [...] Vorrei [...] chiedere a voi di andare avanti nel dialogo, di difendere l'autonomia dell'Istituto che, in qualche maniera, zoppica; di progettare e di essere soggetti pensanti, portando avanti il concetto che per prevenzione e complessità va bene un processo di semplificazione, non va bene un processo di banalizzazione. Credo che avremo tanto lavoro da fare assieme.*

## **LUISELLA COSTAMAGNA**



*Ringrazio il Dott. Rampi, che non voleva fare commenti e critiche ma comunque si è tolto qualche sassolino dalla scarpa.*

*E' di questo che vogliamo parlare oggi: come cambia la sicurezza sul lavoro dopo il Jobs Act, le nuove misure come recita il titolo di questa due giorni: rappresentano un'evoluzione o un regresso normativo?*

*Stiamo effettivamente andando -in particolare coi decreti attuativi del Jobs Act che sono stati appena approvati- verso un miglioramento, una semplificazione, una razionalizzazione delle procedure di controllo dell'attività ispettiva oppure no?*

*Cercheremo di rispondere a queste domande con molti ospiti importanti, che si alterneranno su questo palco.*

*Direi di partire subito da loro, per cui li invito a raggiungermi:*

*il Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Paolo Pennesi;*

*l'On. Patrizia Maestri, membro della Commissione Lavoro della Camera;*

*l'On. Enzo Lattuca, della Commissione Affari Costituzionali;*

*l'On. Nicola Fratoianni, della Commissione Affari Sociali;*

*il Dott. Bruno Giordano, Consigliere della Cassazione, Consulente della Commissione Parlamentare d'Inchiesta del Senato sugli Infortuni sul Lavoro;*

*e diciamo che tutta la parte istituzionale che ci deve delle risposte l'ho messa da questa parte.*

*Vado avanti:*

*il Prof. Enrico Gragnoli, Ordinario del Diritto del Lavoro all'Università di Parma;*

*la Dott.ssa Flavia Pasquini, ADAPT, Centro Studi Internazionali Comparati DEAL, Dipartimento di Economia Marco Biagi;*

*il Consigliere Nazionale dell'ANMIL, Luciano Astolfi;*

*e infine un giornalista, che mi darà una mano in questo dibattito, visto che è un esperto di queste materie, prevenzione e sicurezza sul lavoro, Stefano Santachiara.*

*Altri ovviamente ci raggiungeranno e si alterneranno.*

*Innanzitutto do il benvenuto a tutti e do subito un'avvertenza: in questa platea ci sono molti professionisti, lavoratori dell'INAIL, che ascolteranno con molta attenzione quello che direte e potranno poi via via anche sottoporvi domande, obiezioni.*

*E domande ed obiezioni potranno arrivarvi anche via Twitter.*

*Dopodiché anche a voi [rivolta al pubblico], se volete intervenire -poi vi coinvolgerò anch'io-, aspetto le vostre mani alzate.*

*Direi di partire subito, più che dalla legge, dalla realtà che in Italia è assolutamente drammatica sul fronte della sicurezza su lavoro.*

*Parto subito da un dato: nei primi 7 mesi di quest'anno, da gennaio a luglio 2015, ci sono stati 472 morti sul lavoro, esclusi quelli in itinere, 41 in più rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. A questo, ovviamente, poi si devono aggiungere le molte malattie professionali, i molti infortuni non mortali.*

*Io vorrei partire dal Dott. Astolfi, perché vorrei che dal punto di vista dell'ANMIL mi dicesse perché siamo sempre ancora di fronte ad un'emergenza nazionale.*

## **MAURIZIO ASTOLFI**

Un saluto e un ringraziamento a tutti i presenti e in particolare a FLEPAR Inail che ha promosso questa interessante iniziativa, dedicata al tema della salute e

sicurezza nei luoghi di lavoro, alla luce delle importanti novità introdotte dal Jobs Act.



Maurizio Astolfi

Come ANMIL non possiamo che accogliere con viva soddisfazione ogni iniziativa diretta a mantenere alta l'attenzione sul fenomeno degli incidenti sul lavoro, mettendo a disposizione la nostra esperienza, accanto alle migliaia di lavoratori che ogni anno subiscono gravissimi infortuni, con conseguenze spesso seriamente invalidanti, nonché alle famiglie di chi, purtroppo, sul lavoro arriva a perdere la vita.

In questa nostra veste, che portiamo avanti sempre una doppia battaglia: da un lato quella della tutela delle esigenze di vita degli invalidi del lavoro, con tutte le complessità che derivano dall'aver acquisito una disabilità, a dover quindi convivere con essa sia in ambito lavorativo che sociale; dall'altro quella parallela per la prevenzione degli infortuni, attraverso una cultura della sicurezza sul lavoro, che nel nostro Paese non sembra ancora essere stata recepita in maniera profonda.

In questo contesto, il fenomeno infortunistico continua a riproporsi ogni anno come un'emergenza per il nostro Paese: tra il 1° gennaio ed il 31 agosto 2015 si sono verificati circa 410.000 infortuni, con un calo di sole 17.000 unità rispetto ai 427.000 dello stesso periodo del 2014.

La situazione si aggrava guardando i dati relativi ai morti per incidenti sul lavoro, che mostrano un sensibile incremento delle denunce passate da 652 casi dei primi 8 mesi del 2014, ai 752 del 2015: 100 casi in più, che equivalgono a un aumento di oltre il 15%.

Una tendenza che, se proseguirà dopo un decennio ininterrotto di contrazione dei morti sul lavoro, vedrà l'anno in corso destinato a segnare una preoccupante inversione nell'andamento del fenomeno, come non si verificava dal 2006.

Con la stessa preoccupazione vanno letti i dati sulla crescita delle malattie professionali denunciate all'Istituto, che nei primi otto mesi del 2015 sono aumentati di ben 1.000 unità rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, passando dalle 38.000 patologie denunciate in agosto 2014, alle oltre 39.000 del 2015.

In complesso poi dovrebbe allarmare il dato sui lavoratori complessivamente deceduti lo scorso anno, con riconoscimento di malattia professionale, che sono stati 1.488. Un numero impressionante ma che normalmente non trova l'attenzione mediatica che la gravità del caso a richiederebbe.

Il Jobs Act è intervenuto in materia di sicurezza con numerose semplificazioni tecniche e con disposizione di grande impatto per il nostro ordinamento. Numerose sono le previsioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro che incidono positivamente sulla attuazione pratica del Testo Unico, oltre che sull'alleggerimento degli adempimenti in materia di comunicazione di infortunio e malattia professionale.

A fronte della lenta ripresa dell'economia del Paese è numeroso ed ancora troppo elevato il numero di infortuni evidenziato dalle statistiche. La riforma cerca di compiere un passo avanti nel miglioramento del livello di effettività delle tutele e della prevenzione, specie con riferimento ad alcune delle novità introdotte.

*In primis* la nuova composizione della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, nel cui ambito da oggi siederà anche l'ANMIL, e l'aggiornamento delle funzioni ad essa istituzionalmente attribuite, con competenze sul monitoraggio delle procedure di organizzazione e gestione ambientale, nonché sulla valutazione del rischio stress lavoro correlato e differenze di genere.

Per l'ANMIL l'inserimento della Commissione rappresenta un importante riconoscimento, che ci permetterà di portare in questo autorevole Organismo anche la voce di chi ha subito un infortunio o una malattia professionale.

Altresì rilevanti sono la messa a disposizione del datore di lavoro da parte dell'INAIL, anche in collaborazione con le Aziende Sanitarie Locali per il tramite del coordinamento tecnico delle Regioni, di strumenti tecnici specialistici per la riduzione dei livelli di rischio e, d'altra parte, l'abolizione dell'obbligo di tenuta del registro infortuni, anticipando la soppressione dell'obbligo, connessa, nelle intenzioni del Legislatore, all'emanazione del decreto interministeriale istitutivo del sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Ancora più incisive sono le novità in materia di formazione obbligatoria per la salute e la sicurezza sul lavoro: si prevede, infatti, che le sanzioni penali a carico

del datore di lavoro devono raddoppiare o triplicare nel caso in cui la violazione degli obblighi formativi riguardanti rispettivamente più di 5 o più di 10 lavoratori.

Un aspetto fondamentale del sistema di prevenzione, al quale deve essere data la giusta rilevanza, anche in termini di inadempimento: non osservare gli obblighi di formazione equivale, infatti, a non dotare il lavoratore di conoscenze e competenze necessarie allo svolgimento dei propri compiti in tema sicurezza, al pari della mancata disposizione di dispositivi di protezione.

Come ANMIL abbiamo accolto con atteggiamento costruttivo l'istituzione dell'Ispettorato Unico del Lavoro, organismo che accentrerà tutte le attività ispettive rivolte all'impresa in materia lavoristica, previdenziale, assicurativa, di igiene e sicurezza sul lavoro. La creazione dell'Ispettorato ha rappresentato un segnale forte nell'intenzione di garantire il rispetto di quelle esigenze di uniformità e razionalizzazione delle attività ispettive da tempo auspiccate, oltreché un più chiaro accentramento del patrimonio informativo sulle condizioni di lavoro.

Naturalmente dovrà essere valutata l'efficacia anche da un punto di vista qualitativo e l'ANMIL auspica che l'Ispettorato possa funzionare nel migliore dei modi. Già in passato, infatti, si è tentato di realizzare un coordinamento dei servizi ispettivi, purtroppo senza successo, in quanto è mancato un vero contatto tra le realtà operanti in questo ambito.

Non solo ma si aspetta che l'istituzione di un ente dedicato possa portare anche ad un miglioramento qualitativo delle ispezioni, con ricadute positive sul mercato del lavoro e dell'occupazione.

Si tratta solo di brevi spunti, che mi auguro possano arricchire i contributi di tutti gli autorevoli relatori oggi presenti.

L'ANMIL proseguirà la sua azione, che vuole essere prima di tutto di sensibilizzazione, sfruttando la capacità dell'associazione di comunicare, tramite esperienze vissute in prima persona, dei suoi dirigenti e associati, ma che si pone anche in ottica propositiva, tramite il dialogo aperto ed il confronto con le Istituzioni, alle quali non facciamo mai mancare il nostro contributo e dalle quali ci aspettiamo analoghi segnali di attenzione, con l'impegno di porre il tema della sicurezza sul lavoro sempre al primo posto nell'agenda politica del nostro Paese.

### **Costamagna**

*Ringrazio il Dott. Astolfi, che sostanzialmente ha sollevato tutti gli snodi che vorrei affrontare oggi, anche se nella formula del dibattito.*

*Al di là della promozione che mi sembra che lei abbia fatto del Jobs Act -e voglio sentire se poi anche gli altri la pensano così-, ci conferma l'allarme da cui sono partita, l'allarme reale, riferito ad infortuni e morti sul lavoro anche quest'anno. Quindi coinvolgo subito il Dott. Giordano, un esperto in materia, per chiedere se*

*conferma questi dati allarmanti e se questa è un'emergenza soprattutto italiana o riguarda anche gli altri Paesi europei.*

### **BRUNO GIORDANO**

Non amo particolarmente i numeri in materia di sicurezza sul lavoro e non mi allarmo quando aumentano né mi tranquillizzo quando diminuiscono, perché anche un solo morto o una sola ferita sul luogo di lavoro è una sconfitta da parte di tutti ed un costo per tutti, un danno nel senso sociale, umano, economico, ecc. Di conseguenza non segui le indicazioni della migliore o minore sensibilità in relazione all'aumento o alla diminuzione dei numeri.



Bruno Giordano

Voglio però anche dire che in Italia non siamo in grado di dire quanti infortuni sul lavoro siano avvenuti. Abbiamo dei dati dell'INAIL che sono reali ma non complessivi, perché abbiamo una serie di infortuni che sono quelli a nero, che poi possono anche essere recuperati dall'INAIL, ma abbiamo anche infortuni che rientrano sotto altri, minoritari istituti di assicurazione. Comunque abbiamo una serie infinita, il c.d. *numero oscuro*, di cure che vengono prestate presso i Pronto-Soccorsi a persone che, lavorando a nero, non denunciano l'infortunio, che dunque non viene rilevato.

Quindi, che siano 40 in più o in meno, nulla toglie alla gravità della situazione: In questo momento il c.d. *numero oscuro* è per noi incalcolabile.

Voglio porre solo due brevi considerazioni, anche per aiutare il dibattito.

Si è accennato, sia stamattina che ieri, al tema dei costi e dei benefici della sicurezza sul lavoro: quanto costa l'insicurezza, quanto rende la sicurezza.

Oggi è cambiato l'approccio al tema della sicurezza, che per anni abbiamo visto come un'aggressione nei confronti dell'impresa, quale soggetto che cercava di risparmiare sulla sicurezza per risparmiare sui costi e quindi avere maggiore profitto: questo è indubbiamente storicamente vero.

Oggi si è capito che la mancata sicurezza è un costo non solo per l'impresa ma per tutte le realtà istituzionali, private e pubbliche.

Il caso ILVA, la situazione dell'amianto, dimostra come sono oggi i grandi temi della sicurezza; con la Commissione siamo andati a Taranto ed abbiamo visto con i nostri occhi che dalle varie Gazzette Ufficiali e decreti la portata del caso non si può capire: una realtà che può essere affrontata e gestita soltanto a livello di politica economica, che sia ovviamente sostenibile dal punto di vista ambientale. I danni vanno ben oltre quello che può essere un problema occupazionale, ambientale, sociale, e via dicendo.

Un tema di questi l'abbiamo tuttora con l'amianto: cercando su "Normattiva" la parola "amianto", sapete quante leggi statali ci sono? 261.

E quante leggi regionali ci sono? Ancora di più.

Oggi abbiamo circa 400 atti normativi in Italia, contemporaneamente presenti in materia di amianto.

Se poi arriviamo in Cassazione, il problema è poi la prescrizione.

Nel caso "Eternit", a fronte della quale dopo 15 giorni dall'emissione della sentenza della Cassazione, il Parlamento ha emanato una legge sugli ecoreati che dice una cosa diversa da quello che ha detto la Cassazione in materia di disastro ambientale.

E' questo il modo in cui ci presentiamo ai cittadini: schizofrenicamente abbiamo detto due cose diverse. Lo dico da magistrato, non per fare una critica ai politici, è assolutamente il contrario: quando parliamo di sicurezza stiamo tutti dalla stessa parte. Non c'è nessuno, nemmeno il datore di lavoro, che si giovi del danno alla sicurezza ed alla salute.

Ultima considerazione che lancio per il dibattito.

Stiamo parlando di una serie di novità, introdotte, ad esempio, dal Jobs Act, che, diciamo chiaramente, ha cambiato il DNA del diritto del lavoro, come ha detto ieri il Prof. Gragnoli, ed è bene che riusciamo a parlarne.

Per tutta l'estate abbiamo sentito parlare del problema della ripresa del datore di lavoro, della novità dell'art. 4 dello Statuto dei Lavoratori. Certo una grossa novità ma non dimentichiamo che la fattispecie contenuta da questa norma è un reato: il datore di lavoro è incriminato se compie determinate attività fuori dall'accordo, dall'autorizzazione ecc..

Sono 25 anni che mi occupo di diritto penale del lavoro; mi sono informato presso la mia vecchia Procura di Milano su quanti processi ci siano stati in materia di art. 4 Statuto Lavoratori e la risposta è *zero*!

Abbiamo discusso tutta l'estate di una cosa che è zero.

## **Costamagna**

*Di questo io però voglio parlare, perché ci sono già delle obiezioni che stanno arrivando -vedo già l'On. Fratoianni che scuote la testa-, sui casi ILVA ed Eternit.*

*Innanzitutto Santachiara voleva introdurre sull'ILVA qualche argomento.*

*Vi invito comunque a seguire passo per passo perché io sulla legislazione, sui decreti attuativi ed anche sul controllo a distanza voglio andare avanti magari seguendo un percorso più dettagliato.*

*Santachiara, solo sull'ILVA: quello che sollevava il Dott. Giordano era un problema di complicazione delle norme, però poi è mancata giustizia nei confronti delle vittime sul lavoro.*

## **STEFANO SANTACHIARA**

*Il problema dell'ILVA, come giustamente Luisella accennava, riguarda appunto una serie di reati che sono stati contestati; adesso vedremo come il processo si andrà a concludere.*



*Il Dott. Giordano giustamente lo richiamava come un caso paradigmatico ed anche del corto circuito, delle difficoltà che hanno le vittime di trovare giustizia, perché poi alla fine parliamo di questo, oltre che di cultura della prevenzione, che si sposa anche con la deterrenza della giurisdizione.*

*In questo senso nel processo in corso, i reati contestati sono tantissimi e riguardano l'inquinamento, il disastro ambientale, gli omicidi colposi.*

*Anche qui introdurrei una nuova considerazione, allacciandomi anche al caso TyssenKrupp, dove è stato contestato per la prima volta e confermato in primo*

*grado -grazie anche all'istruttoria del Dott. Guariniello- il reato di omicidio volontario per dolo eventuale, che -spieghiamo rapidamente- riguarda il fatto che il datore di lavoro, il responsabile della sicurezza e della prevenzione, che non predisponendo le idonee cautele, ha accettato il rischio di poter causare un incendio. E' quello che è avvenuto con i 7 morti nello stabilimento torinese; in quel caso è legato anche ad un risparmio perché si era in procinto di chiudere e trasferire la produzione a terni.*

*C'è poi stata una riconfigurazione del reato in appello, confermata in Corte di Cassazione, di questo omicidio volontario, che non è stato confermato ed è diventato omicidio colposo con l'aggravante della colpa cosciente.*

*Se ci vuole spiegare questo cortocircuito che non porta, insieme al problema della prescrizione, cui accennava prima, ed a queste tante figure di reato ed alla loro applicazione, compreso il caporalato -le chiedo anche questo, visto che chiudiamo il tema che è stato introdotto-, se c'è una concreta possibilità per le vittime di avere giustizia o se invece non ci sono pene che fungono da deterrente né risarcimenti veri.*

## **GIORDANO**

Intanto una precisazione: la condanna per la TyssenKrupp è avvenuta sia in primo che in secondo grado: è stata la Cassazione che, a Sezioni Unite, ha annullato il secondo grado, riconoscendo solo la colpa cosciente.

Il tema del dolo eventuale è diventato, in quel caso, cruciale. Personalmente, non condivido la sentenza, lo dico da Consigliere di Cassazione: condivido il primo ed il secondo grado e non la sentenza della Corte di Cassazione. L'ho detto e scritto in altre sedi e non ho problema a ripeterlo oggi.

Questo per varie considerazioni di diritto che qui ci riporterebbero verso tutto un'altro tema, che quindi non posso toccare.

E' un caso emblematico.

In quel caso le considerazioni che sono state fatte sia in primo che in secondo grado, che appartengono ad un dato storico che la Corte di Cassazione non ha potuto mettere in discussione perché non è giudice del fatto ma solo del diritto, della legittimità, è che furono prese delle decisioni a livello di CdA sul mantenimento dell'attività nonostante l'inefficienza dell'impianto antincendio. Quella vicenda, come altre che nascono nella realtà torinese (sono stato per 10 anni Pretore Penale di Torino, ad occuparmi di quei processi), è uno spaccato di quello che potrebbe accadere in tutto il resto d'Italia.

Questa idea di scelte che a livello di Consiglio d'Amministrazione, vengono prese a livello apicale in materia di sicurezza che poi si riverberano nell'organizzazione concreta dell'attività, è una cosa molto ampia e diffusa, e che porta non tanto a discutere del dolo eventuale o meno, o della colpa cosciente in capo al CdA, ma della responsabilità dell'impresa direttamente, secondo il D. Lgs. 231. Le scelte microeconomiche non delle piccole e medie imprese -come

ieri ha spiegato bene l'Ing. Zini- ma nelle imprese di una certa dimensione, dove abbiamo la maggior parte di occupati, sono prese a livello di organi apicali, quindi è bene che questi organi ne rispondano, anche amministrativamente.

*Con riferimento al caporalato:* Il caso di Paola Clemente di quest'estate, di quella donna che è morta perché raccoglieva l'uva a 27 euro al giorno, ha sovrastato la notizia dei 13 morti per ipotermia, sempre in agricoltura, nello stesso periodo. Quindi non solo la sig.ra Clemente.

Quel caso ci ha colpito perché eravamo legati all'idea di lavoro in del 2015: abbiamo scoperto che questo lavoro non lo fanno solo gli extracomunitari ma anche gli italiani e lo fanno anche le donne a 27 euro e che, mentre qualcuno pensava alla prova costume ed alla crema doposole, c'era una donna che per 27 euro faceva 3 ore di autobus al giorno e quindi moriva di caldo sotto il sole.

Lo spaccato che ci ha fatto riflettere -come è poi accaduto mediaticamente anche per il caso TyssenKrupp è questo- e ci ha insegnato che oggi sul caporalato abbiamo un problema di attività lavorative che vengono formalizzate -e dobbiamo dirlo- attraverso agenzie interinali che nei fatti coprono il caporalato. In certe realtà lavorative si tratta di finte agenzie interinali. Questo deve porre il dubbio sulla responsabilità penale ed amministrativa di chi fa una intermediazione di manodopera, che poi vuol dire guadagnare sul lavoro degli altri, anzi sfruttare il lavoro degli altri, che qualche volta è a nero, altre è apparentemente bianco ma effettivamente è grigio.

Sul caporalato penso che abbiamo un quadro di immagine bracciantile ottocentesco.

### **Costamagna**

*Vorrei coinvolgere su questi due elementi anche il Dott. Pennesi del Ministero del Lavoro, sul caporalato ed anche sull'agenzia interinale (diceva Giordano che in qualche modo formalizzano il caporalato) ma anche sull'elemento giudiziario. Com'è possibile che in Italia sia così difficile ottenere giustizia per le vittime del lavoro? TyssenKrupp ed Eternit lo dimostrano. Il Dott. Giordano era d'accordo sul fatto che le prime sentenze sono state quelle giuste; io ho l'impressione che con le prime sentenze si soddisfa quella sete di giustizia, non solo dei familiari ma anche dell'opinione pubblica. Dopodiché, come sempre in Italia, con la seconda e la terza sentenza invece tutto debba ricominciare dall'inizio e quindi o vengono modificate o addirittura annullate le sentenza, con la prescrizione, come nel caso Eternit.*

### **PAOLO PENNESI**

Sono sostanzialmente d'accordo, anzi sottoscrivo pienamente le osservazioni che faceva prima Bruno Giordano sul caporalato.

Non condivido granché il fatto che con i provvedimenti del *Jobs Act* si sia fatta un'operazione significativa sul profilo della tutela della salute e sicurezza in

questo contesto. Quelle che possiamo chiamare un po' enfaticamente "semplificazioni" sono della roba assolutamente minimale, perché non c'era in realtà una vera intenzione di rimettere mano per l'ennesima volta al D.Lgs. 81/2008, che ritengo una buona norma.

Il problema è che il sistema di salute e sicurezza che nel nostro Paese dovrebbe presidiare la prevenzione infortunistica, è un sistema che non esiste. Il problema vero è questo probabilmente: non esiste a livello di sistema.

Esistono buone regole ma se aspettiamo che le regole vengano applicate e decise in procedimenti contenziosi, che arrivano dopo che il morto c'è o che l'evento infortunistico grave si è verificato, significa che è un Paese che non ha contato moltissimo sui meccanismi prevenzionali. Io credo che il vero gap del nostro sistema/non sistema è che non c'è in Italia, in materia di salute e sicurezza, una chiave di lettura del fenomeno in chiave di approccio di sistema.



Paolo Pennesi

Anche in quelle normative illuminate -lo era il D.Lgs. 626/1994 ma lo è anche il D.Lgs. 81/2008, dove si è valorizzato tutto l'elemento organizzativo- se vediamo quali sono le violazioni in un settore considerato tradizionalmente a rischio, l'edilizia, l'85% delle violazioni sono le stesse vecchie violazioni ai testi degli anni '50.

Come dire che il nostro sistema dell'edilizia non risponde nemmeno ai vecchi parametri standard degli anni '50. Le dinamiche sono sempre le stesse: cadute dall'alto, rischio di seppellimenti, travolgimenti nell'area di cantiere.

Questo è un problema legato all'altra grave criticità: non siamo stati capaci di inventare qualcosa che fosse più efficace di una iper-regolazione che sotto il profilo delle regole è assolutamente chiara e ben fatta, ma non vive all'interno

dei meccanismi aziendali, nonostante l'enfatizzazione delle figure (degli RSPP, del responsabile dei lavoratori, del medico competente).

Questa grande organizzazione, che di per sé è "cosa buona e giusta" di fatto non riesce a funzionare in modo integrato. Per questo l'aspetto prevenzionistico nelle nostre aziende è in genere affidato a tecnici: il datore di lavoro (lo diceva molto bene Bruno Giordano) su queste questioni non entra – a volte non sa manco a chi si affida –, perché non c'è un meccanismo per esempio di valutazione delle qualità professionali degli RSPP. L'idoneità effettiva a svolgere tale funzione è sempre poco chiara, a giudicare anche dall'analisi degli strumenti di valutazione del rischio, che non sono sempre così ineccepibili come sembra.

Il documento di valutazione dei rischi è, per esempio, tradizionalmente non attuale rispetto a condizione di fatto dell'impresa.

Ci sono anche meccanismi secondo me poco capiti e poco conosciuti dalle stesse imprese. Tanto per dirne una, ci si dimentica molto spesso che nella disciplina giuslavoristica degli ultimi anni per l'applicazione degli istituti di flessibilità (i contratti a termine, la somministrazione e quant'altro), una condizione di validità è l'aver effettuato la valutazione dei rischi, che la maggior parte delle volte non è fatta sulla base dello stato attuale dell'azienda.

Con il prof. Lepore abbiamo fatto una valutazione di stima più o meno attendibile ed abbiamo verificato che il livello di conformità del documento di valutazione del rischio allo stato reale dell'azienda non arriva al 12%. Questo è un altro elemento che ci dice che quest'approccio regolatorio forse non serve.

Primo principio è la responsabilizzazione, sotto questo profilo, dei datori di lavoro in modo pieno. La valutazione del rischio è una cosa indelegabile: io non conosco un solo datore di lavoro che conosca quello che sta scritto nel DVR.

## **Costamagna**

*Quindi fare sistema, responsabilizzazione dei datori di lavoro.*

*Dopo, visto che andremo anche nel merito del secondo decreto attuativo, quello sull'Ispettorato Nazionale del Lavoro, coinvolgeremo anche rappresentanti delle imprese.*

*Mi sembra che stanno venendo fuori dei temi importanti: anche da un rappresentante del Ministero del Lavoro, avere un elemento anche di critica nei confronti del Jobs Act è interessante.*

*Prima voglio coinvolgere il Prof. Gragnoli, essendo un esperto, uno che insegna Diritto del Lavoro, voglio capire -visto che nel 2014 il Consiglio d'Europa ha bocciato l'Italia in materia di carenze sulla sicurezza sul lavoro- se la situazione che abbiamo è davvero un problema di legislazione. Noi abbiamo una mancanza di regole, leggi vecchie, inadeguate, per cui meno male che è arrivato il Jobs Act anche in materia di sicurezza del lavoro o il nostro era, è un problema di non*

*applicazione, con leggi che comunque potevano essere considerate all'avanguardia solo non venivano applicate?*

### **ENRICO GRAGNOLI**

Se parliamo dei decreti legislativi che sono entrati in vigore nel 2015, dobbiamo prendere atto che c'è una serie di provvedimenti su temi diversi, molto particolari ed è molto difficile dare una valutazione complessiva, perché si tratta di molte questioni esaminate da diversi punti di vista, con una serie di soluzioni molto diverse.

Per esempio, io sono considerato molto critico nei confronti del provvedimento del Governo ma il cambiamento di cui parlava prima il consigliere Giordano, dell'art. 4 dello Statuto Lavoratori sui controlli a distanza, va benissimo: è una norma di estremo buonsenso ed è una norma che semplifica l'uso di strumenti informatici, contro i quali la battaglia è persa.

Il fatto che le Procure della Repubblica non esercitino l'azione penale per la violazione dell'art. 4, direbbe Graziano, che queste cose le teorizzava nel 1250, che *jura moribus probandum*: se il diritto non è recepito da coloro che lo devono applicare vuol dire che qualcosa non funzionerà.

Non è vero che il tema dell'art. 4 dei controlli a distanza sui lavoratori sia marginale: le Procure della Repubblica non esercitano l'azione penale perché evidentemente li considerano dei reati di scarsa importanza.

Un medio avvocato fa un parere ogni 15 giorni sull'uso degli strumenti controllo a distanza.

Il decreto approvato dal Governo è di molto buonsenso e rende la disciplina molto più lineare perché consente l'uso di strumenti informatici che tutte le imprese usano e contro cui la battaglia è semplicemente antistorica.



Enrico Gragnoli

Per quello che riguarda il tema della sicurezza, ha ragione il Dott. Pennesi.

### **Costamagna**

*Però, possiamo interromperci un attimo qua, perché è la seconda volta che viene evocato il problema dei controlli a distanza ed io vorrei sentire i rappresentanti politici, i nostri Onorevoli presenti qui. Se parliamo di Jobs Act, prima di andare ai decreti attuativi, parliamo anche di cambiamento di rapporti di lavoro di nuovi contratti: sul contratto a tutele crescenti dopo voglio sentire la Dott.ssa Pasquini. Due argomenti, controllo a distanza -di cui si parla particolarmente di PC, tramite computer, telefonini, tablet aziendali- e sul demansionamento o cambiamento di mansioni, sono due argomenti che hanno fatto molto discutere. Su questo voglio capire se e come davvero questi cambiamenti incidano sulla sicurezza sul lavoro: se l'aumentano o la diminuiscono.*



*Abbiamo già sentito Giordano e Gragnoli però io vi sollevo anche l'obiezione che viene fatta dai sindacati, vale a dire: il controllo a distanza nello Statuto Lavoratori era considerato uno strumento per garantire una maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro. Oggi, con il Jobs Act, sembra diventare uno strumento in mano ai datori di lavoro per licenziare per motivi disciplinari senza bisogno di un'autorizzazione dei sindacati.*

*Come rispondete a questa obiezione? Voglio sentire subito Fratoianni, se condivide quello che hanno detto Giordano e Gragnoli, cioè che in realtà fa lo stesso e va benissimo eliminare questo art. 4 o, come dicono i sindacati e come ho sottolineato io adesso, in realtà si sposta il tema dalla sicurezza sul lavoro alla possibilità di licenziare, che è un mondo.*

**NICOLA FRATOIANNI**

Non condivido quello che è stato detto perché penso che il punto non sia quanti processi sono stati fatti.

Io penso incida e molto, persino a prescindere dalle questioni in cui il Jobs Act, in termini normativi, interviene direttamente sulle questioni della sicurezza.

C'è un punto generale, che riguarda il modo con cui in questo Paese, ormai da molto tempo, si affronta il tema del lavoro, la cultura del lavoro.

Io penso che il Jobs Act complessivamente sia una misura che riduce le tutele e i diritti del lavoro e che rende i lavoratori più soli di fronte al sistema delle imprese. Io non penso che le imprese siano il diavolo, il nemico, ma sono in una posizione oggettivamente di forza rispetto a quella del lavoratore: stanno sopra, esercitano un punto di forza.



Nicola Fratoianni

Io penso che il Jobs Act riduca le tutele ed i diritti e la forza dei lavoratori rispetto alle imprese: li renda più soli.

Questo elemento, che mi pare il dato essenziale di questo intervento normativo, nella sua complessità -che va dal controllo a distanza, com'è introdotto- vedremo che cosa determinerà concretamente.

Ma complessivamente a me pare che questo decreto abbia questo effetto e da questo punto di vista sia un elemento regressivo anche in termini di sicurezza: il lavoratore con questa legge si trova più fragile rispetto ai suoi diritti. E' più o meno in grado di far valere la sua voce, anche e soprattutto su un tema così delicato, come la sicurezza sul luogo di lavoro? A me pare che sia molto meno in grado rispetto a prima.

Questo mi sembra che sia un elemento che abbia a che fare con il ruolo del lavoro dentro la cultura di questo Paese, nella sua cultura politica, ma anche dentro la sua cultura legislativa.

A me pare che il ruolo del lavoro sia stato progressivamente svalorizzato, ridotto a fattore marginale. A me pare che bisogna partire da qui.

### **Costamagna**

*Sentiamo cosa risponde l'On. Maestri su questo ma anche sul controllo a distanza. Se ritiene che l'allarme dei sindacati sia giustificato o meno. Cioè si sposta col controllo a distanza dalla sicurezza al licenziamento o no?*

### **PATRIZIA MAESTRI**

Il tema del controllo a distanza -che è stato ampiamente dibattuto durante l'estate, come diceva giustamente il dott. Giordano- è stata una discussione molto intensa anche in Commissione Lavoro. Era inserita nel decreto sulla semplificazione che, su questi aspetti, comprende anche il decreto sulla sicurezza, e io credo che, da un certo punto di vista, l'art. 4 della legge 300 è chiaro che mostrava i suoi 40 anni, nel senso che gli strumenti che ha oggi il lavoratore non sono più quelli di una volta, ossia ce ne sono di nuovi: è chiaro che nel 1970 non si parlava dell'i-pad né del cellulare.



Patrizia Maestri

Il nodo è che questo controllo può avere un senso perché se l'azienda mi fornisce di strumenti informatici che sono aziendali, io li devo utilizzare in quel modo. Il nodo è che attraverso questo controllo ci sia la possibilità di licenziare.

## **Costamagna**

*Serve per la sicurezza questo controllo? Il lavoratore è più sicuro o serve solo per avere nelle mani qualcosa con cui poi licenziarlo?*

### **MAESTRI**

Io credo che da un certo punto di vista è nata questa esigenza di ammodernamento di un articolo che è sempre stato comunque importante ma che è sempre stato anche governato: perché non ci sono mai state discussioni? Perché poi, di fatto, attraverso gli accordi con il sindacato, attraverso gli accordi con l'ispettorato, si avviava alla questione.

Noi avevamo trovato anche una mediazione in Commissione, che era quella di consentire che sui vecchi strumenti non ci fosse la possibilità poi di poter adire al licenziamento o contestazione e sui nuovi strumenti ci fosse l'altra possibilità. Questa mediazione noi l'abbiamo inserita anche nel parere, perché succede così: c'è la delega, poi c'è il decreto su cui noi in Commissione diamo un parere, che non è vincolante, poi naturalmente il Ministero decide come vuole.

Come può incidere anche sul sistema sicurezza: da verifiche sugli infortuni ecc., nel momento in cui il lavoratore non è tranquillo nel poter lavorare in certe condizioni, perché c'è questo controllo, può esserci un rischio maggiore di infortunio.

Questa può essere una delle cose che poi incide sul tema sicurezza.

Più complessivamente, con riferimento a quanto detto da Fratoianni, io credo che in effetti dentro al filo, al pensiero del Jobs ci sia un'idea che non condivido: che lavoratore ed impresa siano sullo stesso piano, perché non è così almeno nei fatti.

Dall'altra parte alcune innovazioni dovevano essere fatte complessivamente nel mondo del lavoro, che non è più quello in cui la legge 300 ha avuto un ruolo strategico importantissimo e che secondo me è ancora valido. C'è un mondo del lavoro che, per esempio, non ha mai conosciuto l'art. 18 famoso, che non ha mai conosciuto il lavoro a tempo indeterminato. Quindi alcune questioni sono state secondo me ragionate bene perché se andiamo verso un contratto a tempo indeterminato io ci sto ma altre cose non sono andate in quella direzione. Tutto quello che si era detto, di abolire ogni contratto di tipo precario, poi non è stato così vero, almeno per ora. Credo che, però, anche su questi aspetti occorran dei passi: almeno un passo c'è stato.

Un maggior confronto con le parti sociali secondo me avrebbe forse anche aiutato: questo è anche il limite di questo Governo, io credo.

Anche se il ministro Poletti è uno che il confronto lo fa, lo fa con il sindacato confederale, lo fa col sindacato pensionati: qualche risultato poi arriva effettivamente.

## **Costamagna**

*Adesso l'On. Lattuca –visto che si sono sollevate parecchie voci anche di rappresentanti di Commissione Lavoro, PD, Ministero del Lavoro, nei confronti del Jobs Act e del provvedimento del Governo- difenderà a spada tratta tutti i provvedimenti del Governo, in particolare sulla sicurezza sul lavoro.*

## **ENZO LATTUCA**

Io sono tra i giovani parlamentari che non può essere catalogato fra i difensori del Governo sempre e comunque.

Sono d'accordo col Dott. Pennesi: il *core business* del Jobs Act non era sicuramente la normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Devo dire che il decreto attuativo che prevede l'istituzione dell'Ispettorato Nazionale è centrale; sugli esiti e sulla bontà di questo provvedimento io mi aspetto anche che su questo dibattito emergano, e siamo pronti a raccogliere, quelle che sono le preoccupazioni.



Enzo Lattuca

Preciso, e lo dico con grande sincerità, che al di là di come si mettono in rete a sistema le energie e le risorse che ci sono, anche divise e frammentate nel nostro sistema, per attuare l'obiettivo dei controlli sulla sicurezza lavoro, se queste strutture non si mettono in condizioni di avere gli organici per poter effettuare fino in fondo questa attività, tutto è abbastanza inutile.

Sull'altro tema fondamentale sollevato il Dott. Giordano dico di intervenire con scelte di politica economica, di politica industriale per incentivare le imprese che investono dal punto di vista anche tecnologico: la tecnologia è un problema ma è anche una grande risorsa per affrontare il problema della prevenzione e

della sicurezza sul lavoro, per poter garantire maggiori standard dei livelli di sicurezza.

Chiudo con una considerazione che riguarda il tema legislazione: ce n'è troppa? Non è abbastanza mirata alla risoluzione del problema ed alla garanzia del bene che vogliamo tutelare? E' dispersiva? Il Dott. Giordano citava che a livello nazionale ci sono 240 leggi statali in materia di amianto ed altrettante regionali. Qualcosa in questa direzione si sta muovendo, l'ho vista anche al primo punto della piattaforma delle proposte FLEPAR: con la famosa riforma del Senato, riforma della seconda parte della Costituzione in realtà, all'art 117 lett. o) si ristabilisce la materia della tutela e della sicurezza sul lavoro fra le materie di competenza esclusive dello Stato. Io credo che questo possa essere una scelta prospettica giusta, per far sì che dal punto di vista normativo non si punti alla proliferazione, quindi al dato quantitativo, ma si punti ad un altro obiettivo, che è quello di razionalizzare la normativa, di renderla coerente su tutto il livello nazionale. Credo che questo sia anche molto importante per chi poi si trova a dover operare: è una difficoltà aggiuntiva avere 20 provvedimenti diversi a livello regionale su questa normativa. Io credo che questa possa essere letto anche in maniera coerente con quello che è l'obiettivo contenuto nel Jobs Act di incentrare sull'Ispettorato Nazionale la gran parte delle funzioni che riguardano la tutela.

Quindi il tema è vero: forse non è il problema normativo, anche se dobbiamo riconoscere che nel nostro ordinamento a livello normativo ci sono ancora dei vuoti su singoli settori della sicurezza sul lavoro e sono quei vuoti che gli Organismi dell'Unione Europea, gli Organismi internazionali ci segnalano, mettendoci in mora.

Ma il grande problema è quello di una normativa che è quantitativamente esorbitante ma che non è razionalmente distribuita e, dall'altro punto di vista, la capacità di un sistema di fare i conti con questa normativa. Quindi da un lato l'attività di controllo, che è quella che verrà incentrata sull'azione dell'Ispettorato Nazionale, che è fondamentale, e dall'altro la capacità di coinvolgere le imprese ed il singolo imprenditore nella responsabilità di costruire processi produttivi che fanno i conti con la sicurezza al giorno d'oggi. Io credo che solo mettendo insieme questi pezzi al giorno d'oggi si possa perseguire quello che è l'obiettivo.

### **Costamagna**

*Adesso voglio parlare dell'Ispettorato e della razionalizzazione e semplificazione delle procedure per il controllo delle imprese. Questa è la sede adatta. Voglio coinvolgere la Prof.ssa Pasquini su questo: in generale sul Jobs Act, al di là del singolo articolo, quanto le tipologie nuove e le nuove caratterizzazioni dei rapporti di lavoro incidano sulla sicurezza.*

## **FLAVIA PASQUINI**

Mi viene un po' da sorridere perché stamattina abbiamo sentito tante posizioni diverse ma tutte dicono delle grandi verità, mi sembra. Quindi ragionerei per parole-chiave.

Si è parlato di sicurezza, si è parlato di infortuni, di demansionamento, di controlli, di nuove tipologie contrattuali, del riduzione delle tutele, del problema penalistico e quindi della responsabilità del datore di micro-scelte aziendali che poi hanno ripercussioni anche negative in questo ambito, sulla vita dei lavoratori.

Quello che mi sembra possa accomunare questo grosso quantitativo di informazioni, di nozioni anche di ambiti molto diversi di interesse, è una parola che chiamerei prevenzione. Questo perché mi sembra che nel nostro Paese si faccia molta attenzione alle conseguenze di qualsiasi cosa, degli atti di un datore di lavoro così come della normativa, e faccia molta notizia la conseguenza o la temuta conseguenza negativa, mentre ci si concentra poco sul modo in cui sarebbe possibile prevenire queste conseguenze.

Ci sono molti istituti nel nostro Ordinamento, che in parte il *Jobs Act* ha anche valorizzato. Io parlo per esperienza personale in questo momento: quello della certificazione dei contratti è certamente uno strumento in questo senso. E il fatto che i contratti siano regolati in un modo o nell'altro non dico che cambia poco ma cambia in maniera relativa, perché vedo che la cosa più importante da creare nelle parti di un rapporto è la consapevolezza, la consapevolezza dei rischi, nell'esecuzione di una prestazione, in un ambiente di lavoro, e anche delle norme che tutelano le due parti per le rispettive posizioni.



Flavia Pasquini

In questi 15 anni di attività Commissione di Certificazione, 10 diciamo, da quando è nata, ho visto proprio questo: che un elemento fondamentale è questa consapevolezza delle parti e quando le parti (lavoratore ed impresa) vengono portate a conoscenza dei rispettivi obblighi e dei rispettivi diritti in maniera neutra, quindi ad esempio dalle commissioni che questo fanno, le conseguenze positive in termini di riduzione degli infortuni ed anche di riduzione del contenzioso, che è un costo sociale altrettanto importante, mi sembra che siano veramente evidenti. E questo su tanti dei temi che sono stati trattati.

Pensiamo alle catene degli appalti, ad esempio, alle esternalizzazioni, tutti quei casi che portano sul penale ad una sostanziale interposizione di manodopera, che è vietata in teoria. In queste fasi la certificazione sicuramente ha aiutato ma si potrebbe fare in tanti altri modi: lo potrebbero fare il sindacato, i consulenti del lavoro. Sono tantissimi i centri di aggregazione di interessi nel nostro Paese che potrebbero avere questa funzione: quella di aiutare le parti nella prevenzione. Questo mi sembra un elemento su cui ragionare insieme: possiamo chiederci se il Jobs Act forse ha aiutato a prevenire conseguenze negative in termini di tutela del lavoro ma anche di riduzione degli infortuni.

### **Costamagna**

*Visto che è stato evocato spesso l'Ispettorato del Lavoro, andrei davvero a questo primo elemento del decreto attuativo, approvato peraltro di recente, che su dice preveda appunto il riordino, lo snellimento della funzione ispettiva: vedremo se è possibile davvero riordino e snellimento soprattutto attraverso l'istituzione di questo nuovo Ispettorato. Stefano Santachiara mi può dare una mano a sintetizzare: io l'ho riassunto in tre parole chiave che sono soprattutto un sostanziale accentramento delle funzioni ispettive attraverso un coordinamento della vigilanza e attraverso anche una programmazione ispettiva con appositi protocolli con gli enti finora preposti agli accertamenti, quindi ASL, Agenzie Regionali, INAIL, INPS.*

### **STEFANO SANTACHIARA**

Ha riassunto bene: c'è questo accorpamento per quanto riguarda il controllo e la vigilanza, che prima spettava unicamente al Ministero del Lavoro, cioè all'Ispettorato del Lavoro, e ora invece viene accorpato in questa unica agenzia con all'interno i tecnici e gli ispettori dell'INPS e dell'INAIL. Rimane al di fuori solo il tipo di controllo, direi soprattutto *post notitia criminis*, quando cioè ci sono poi delle indagini sul campo, dopo il reato, da parte invece delle Regioni, cioè dell'ASL, la Medicina del Lavoro e dell'ARPA.

C'è questo discorso che poi bisognerà andare ad approfondire poi nella concreta applicazione di questo accorpamento. Ci sono queste preoccupazioni -abbiamo sentito anche ieri- da parte di chi a livello tecnico ha delle competenze: ci sono,

appunto, ingegneri, medici che lavorano per l'INAIL, che si vedranno attribuire, e questa è una novità sostanziale, anche la funzione di polizia giudiziaria. Cioè si andrà sul posto, per quanto riguarda la verifica del rispetto delle norme, con il timore –poi chiediamo direttamente a loro quale sia il parere – su quale rischio ci sia in questo accorpamento, che dovrebbe razionalizzare, semplificare, quali siano le controindicazioni.

### **Costamagna**

*Sentiamo se c'è qualcuno dell'INAIL che voglia spiegarci quali siano questi effetti positivi e negativi sul vostro Istituto di questo nuovo Ispettorato e, aggiungo, tutti il sistema di incentivi e disincentivi INAIL alle imprese, che veniva stabilito sulla base di quanto era investito in sicurezza e anche all'andamento infortunistico: che fine fanno quando ispezioni e controlli passano all'Ispettorato Nazionale del Lavoro.*

### **SABINA LUPO,**

- Avvocatura Distrettuale INAIL di Brescia (dal pubblico) -



Sabina Lupo

Per quanto riguarda il decreto attuativo, il 149/2015, prendo spunto da delle idee che mi sono arrivate sia nella giornata di ieri che in quella di oggi. Si è parlato di eccesso di delega, della differenziazione delle ispezioni (il prof. Gragnoli diceva che non tutte le ispezioni sono uguali), dell'assenza assoluta, nei

decreti attuativi, dei vocaboli tipo “costo degli infortuni”, “benefici della prevenzione e della sicurezza”, che sono assolutamente inesistenti.

La delega prevedeva la possibilità di una integrazione dei servizi ispettivi esistenti oppure il Governo poteva decidere di istituire un organo unico: ha scelto la seconda via. Questa però, a mio parere, è rischiosa, che potrebbe anche portare ad una immobilizzazione assoluta dei controlli efficaci ed effettivi.

L’On. Lattuca parlava anche di un organico sufficiente ai controlli: sul punto il decreto attuativo parla di 6.357 unità dell’Ispettorato Nazionale. In quest’ultimo, secondo il decreto attuativo, non rientrano gli ispettori INPS ed INAIL perché è personale –dice il decreto- ad esaurimento e non viene trasferito -come sembrava possibile- ma rimane all’interno degli enti a svolgere non si sa bene cosa perché tutte le direttive saranno prese dal Ministero del Lavoro e gli ispettori dovranno attendere queste direttive.

La dotazione organica prevista dal decreto è 6.357 unità. La relazione tecnica al provvedimento parlava di “7.331 unità di personale complessivo del Ministero”. Cosa significa? Che già così la dotazione organica di questo mega-ispettorato deve essere inferiore alle presenze già esistenti, di cui si assicurano 2 posizioni come dirigente generale ed 88 come altri dirigenti. Come risparmio di spesa lo stesso Tito Boeri sul Fatto Quotidiano, credo di giugno, dichiarava espressamente che questo nuovo mega-ente assolutamente non porterà ad alcun risparmio di spesa.

Come il prof. Gragnoli ha già evidenziato ieri, le funzioni di questo Ispettorato non attengono solo alla vigilanza in materia di lavoro ma anche accertamenti in materia di *“riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali nonché l’esposizione del rischio nelle malattie professionali e delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini dell’applicazione della tariffa dei premi”*, cosa che viene svolta da ingegneri, geologi, tutto personale altamente qualificato, presente all’INAIL.

Ora, il dubbio che io mi pongo è come può in Ispettorato che ha un personale così ridotto -perché è ridotto rispetto già a quelle competenze che ha- fare la stessa cosa che prima faceva il personale presente più quello dell’INPS più quello dell’INAIL.

In più la legge delega prevedeva, e il decreto attuativo lo riporta, *“nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo”*, però tutta questa seconda parte di competenze va oltre i limiti ed ecco perché ieri giustamente si parlava di eccesso di delega. Perché assolutamente non rientra nella legge delega: ancora una volta il Governo ha esorbitato rispetto ai limiti della delega ricevuta.

Io sono anche di Taranto e non riesco a stare zitta sul fatto dell’ILVA.

Il 18 giugno 2015 c’è stato il sequestro dell’altoforno da parte del Pubblico Ministero, Patrizia Todisco, che per me è una sorta di eroina; faccio un collegamento di carattere trascendentale ma secondo me la politica non rispecchia la salute dei cittadini, dei lavoratori. Il Jobs Act tutti i decreti attuativi

non vanno verso la tutela dei lavoratori, dell'ambiente e dei cittadini, perché anche a Taranto, se non ci fosse stata la Magistratura, la politica fa norme "ad aziendam". In questo modo non si va nella direzione giusta.

### **Costamagna**

*Ci si lamenta sempre delle ingerenze della Magistratura, però se non ci fosse*

### **LUPI**

Scusa se ti interrompo, ma questo rientra tra le 10 regole della comunicazione di Noam Chomsky: chi l'ha letto può già capire a cosa mi riferisco. Mi riallaccio a quanto diceva il dott. Giordano: quest'estate si è parlato dell'art. 4, per sviare l'attenzione dai veri problemi del Paese. Il fatto che ci siano sempre gli stessi infortuni sul lavoro, lo stesso numero: gravissimo!

Anche laddove la crisi dell'impresa è evidente sotto gli occhi di tutti, soprattutto noi che ci lavoriamo dentro, è significativo: la politica non sta facendo bene il suo mestiere.

### **Costamagna**

*Mi sembra un atto d'accusa molto chiaro. Dott. Giordano, vogliamo replicare? Ci si lamenta della Magistratura però se aspettavamo la politica sull'ILVA, e non solo sull'ILVA, avevamo un bell'aspettare.*

### **GIORDANO**

Proprio nella materia della sicurezza, lasciando perdere altri campi, è paradigmatica la vicenda non della magistratura che sconfina in altri campi, che potrebbe essere oggetto di mille convegni, ma del compito dell'applicazione giudiziaria in relazione a dei temi che sono più che imprenditoriali, più che lavoristici: sono proprio sociali. E la sicurezza sul lavoro lo è per definizione, perché è una materia che si occupa di questo.

Su quello che ha detto l'avvocata da ultimo intervenuta, che ringrazio per avermi immeritadamente citato, io ho solo un'osservazione, lo faccio per onore della cronaca, che il sequestro del 18 giugno dell'altoforno 2 è da parte del GIP Rosati e non della Todisco: tengo a sottolinearlo perché si tratta di un processo diverso, che segue alla morte sul lavoro di Roccella, investito da una vampata di aria calda a 1.000 gradi. Comunque si colloca in quel contesto.

Sull'Ispettorato ho solo un flash: è stato evocato più volte un problema di eccesso di delega del *Jobs Act* relativamente alla legge delega, ma per quanto riguarda i due decreti che oggi ci interessano, quella della semplificazione della sicurezza e quello dell'Ispettorato, la delega è stata esercitata per difetto e non per eccesso: si poteva fare molto di più.

Le norme che sono state modificate del decreto 81 sono poche rispetto a quelle che la frase “*semplificazione e razionalizzazione degli oneri e riforma del sistema sanzionatorio*” -così dice la legge delega- avrebbe potuto fare.

*Idem* per l’Ispettorato: si sarebbe potuto fare di più.

Però concretamente voglio dire questo: penso che passeremo anni a discutere di quello che sarà il funzionamento, i meccanismi, il ruolo istituzionale, processuale anche dell’Ispettorato, i mezzi ruoli accorpati degli ispettori INPS ed INAIL e via dicendo, però ora ce l’abbiamo: dobbiamo applicarla. Abbiamo una ulteriore norma, a cui tutti guardavamo con un auspicio maggiore, con un’aspettativa più importante, però ora aiutiamolo. Ora è un’istituzione: dobbiamo contribuire a che questa cosa funzioni, sebbene anche criticamente. Diamo una mano: applichiamo queste cose e poi vedremo come funzioneranno.

### **Costamagna**

*Il problema è se davvero renderà più efficaci i controlli e la vigilanza o rischia di complicarli, sottraendo delle competenze. Però voglio sentire su questo Pennesi. Innanzitutto, visto che questo è un tema che torna, quest’uso della legge-delega al di là delle fiducie, che è un po’ una sottrazione non solo al Parlamento ma anche a tutte le parti sociali l’occasione di dialogo e confronto. Questo è un elemento di criticità per un sistema che dovrebbe essere di coinvolgimento, di discussione, anche per fare le cose migliori. Il secondo elemento è sull’Ispettorato, per l’appunto, ed è mi sembra un vizio Italiano, e dopo sentiamo anche Maestri e Lattuca. E’ un vizio italiano quello di creare un nuovo ente ogni volta che c’è un problema, facciamo protocolli, intese, carte bollate: non sarebbe più efficace semplicemente rendere più operativi gli enti che già ci sono?*

### **PENNESI**

Non posso essere io a giudicare un sistema di tecnica normativa. Dico solo che per contenuti tecnici, quali quelli dei 4 decreti del c.d. Jobs Act, pensare ad un dibattito parlamentare era qualcosa di complesso.

### **Costamagna**

*Ma è la democrazia. Non è la democrazia quella?*

### **PENNESI**

La democrazia però ci dice che i testi di diritto costituzionale, proprio quelli, individuano nella logica dei decreti legislativi o i testi unici, o comunque la forma dell’aggregazione legislativa, quando l’ordinamento devono affrontare testi aventi le caratteristiche di tecnicità, di tecnicismo, perché evidentemente questa è stata anche la tecnica che ha presieduto ad esempio anche alla creazione della disciplina in materia di salute e sicurezza. Tutti i decreti, il d.lsg.

626 che è stata l'ultima innovazione che ha cambiato un po' il volto della salute e sicurezza del nostro Paese è un d.lgs., quindi non è tanto lo strumento: è capire poi quali sono i contenuti effettivi di questa regolamentazione.

Non credo, tanto per capirci, che con il collegio ordinario si sarebbe riusciti a fare tutta questa complessa opera di ri-regolazione un po' di tutto il mercato del lavoro, compresi gli organismi strutturali quali questo e quali quello dell'Agenzia Nazionale per le Politiche dell'Occupazione.

In secondo luogo, mi pare di capire da quello che è emerso fino ad oggi, da questo assetto che noi oggi conosciamo dell'Ispettorato Nazionale forse ci sono un po' troppe aspettative. In particolare, il prof. Gragnoli lo ha detto chiaramente nella giornata di ieri, che il fatto che fin quando non si sa come va a finire la partita della, diciamo così, riforma costituzionale e cioè fino a quando non sappiamo se la materia Tutela e Sicurezza sul Lavoro ritornano allo Stato, così come nel testo finora approvato dalla Camera, non possiamo avere un Ispettorato che ha quella valutazione a 360° delle competenze in materia lavoristica, previdenziale, assicurativa e di sicurezza. Cioè oggi l'impatto di quell'organismo a costituzione vigente – credo che insomma per un altro anno e mezzo su questo bisogna fare i conti – non può essere sul versante della salute e sicurezza una risposta attuativa molto incisiva perché non ha quel grado di competenza. Tanto per essere chiari, ci si porta quel pezzettino di competenza degli ispettori del lavoro sull'edilizia, sul trasporto ferroviario e sul lavoro nei cassoni ad aria compressa: non voglio scendere nel dettaglio tecnico ma capiamo che è una fetta molto residuale perché tutto il mondo delle ASL è fuori perché rimane in un altro capitolo.

## **FRATOIANNI**

Siccome ci ha detto che questo nuovo Ispettorato non bisogna aspettarsi un granché, ma perché l'avete fatto?



Avete fatto una roba in cui ci sono meno ispettori, ci sono meno dotazioni: senza un elemento di innovazione di fondo delle funzioni rischiamo di avere là dentro quelli che fanno la stessa cosa che facevano prima con le stesse specificità. Adesso lei ci dice che non c'è molto da aspettarsi, ma perché l'avete fatto? Non solo sul terreno della complessità normativa, ma perché l'avete fatto? Lo dico senza un eccesso di polemica: per curiosità. Perché sentirlo dire da lei mi lascia basito. Lo dite voi del Ministero.

### **PENNESI**

Sul fronte della salute e sicurezza. Perché evidentemente, diciamocela tutta, qui si diceva "si poteva fare un migliore coordinamento", in realtà negli ultimi 15 anni sono state fatte 12 disposizioni di legge sul coordinamento ma il Ministero del Lavoro, l'INPS e l'INAIL -ma anche un'altra congerie di soggetti-, ognuno è andato per conto suo, ognuno con le sue specificità e con i suoi punti di vista. E' chiaro che in una logica unitaria, almeno sul fronte Ministero Lavoro, INPS ed INAIL si costruisce un soggetto che se la riforma costituzionale va nei termini almeno attualmente è organizzata, potrà annettere anche la salute e sicurezza.

### **LATTUCA**

Posso intervenire in questo dibattito, anche perché sul piano politico posto anche legittimamente da Fratoianni, mi permetto di intervenire subito dopo di lui.

Ora, il tela è questo: la riforma costituzionale che, ripeto, raccoglie un'esigenza, su questo punto, ovvero ri-accentrare a livello della competenza esclusiva dello Stato la funzione legislativa in materia di tutela e sicurezza del lavoro, è ad un punto ormai maturo -perché il Senato ha approvato il 13 ottobre scorso il testo-, devo dire che peraltro il tema della tutela e sicurezza del lavoro come

competenza dello era già stato introdotto alla Camera, quindi quella è già ormai in copia conforme, non verrà più toccato su quel punto, e raccoglie un'esigenza che lo stesso Flepar presenta.

Detto questo, io vedo incoerenza dal punto di vista teorico, poi i risvolti pratici sono sempre pronto a riscontrarli ed a raccogliere anche da voi delle segnalazioni, l'idea di avere una struttura unica a livello nazionale che accompagna la funzione normativa che è ri-accentrata sullo Stato.

Poi sono anche dell'idea che non si risolve la problematica così come con la bacchetta magica, creando un nuovo ente. Voglio anche raccogliere lo stimolo che ci ha dato il dott. Giordano: ormai la sfida è in campo. Io non credo che nessuno in coscienza oggi può dire che l'Ispettorato sarà un fallimento né che sarà la panacea di tutti i mali: dipende anche da come lo faremo vivere.

## **GRAGNOLI**

E' assolutamente chiaro che sarà un fallimento. Perché le discipline sono diverse, le funzioni delle ispezioni sono diverse. Non è vero che tutte le ispezioni hanno lo stesso obiettivo: le ispezioni dell'INAIL servono ad una cosa specifica, far pagare i premi assicurativi giusti alle imprese e lo ha sempre fatto, devo dire con un livello di efficienza nettamente superiore di quello del Ministero e voi renderete nettamente più difficile fare le ispezioni che l'INAIL deve fare. Ha perfettamente ragione l'on. Fratoianni: ma cosa vi è venuto in mente! Ma non è vero che creando un ente aumentate l'efficienza delle ispezioni: indebolite le funzioni dell'INAIL, creando un pasticcio processuale apocalittico, che non è la sede per spiegare (ne abbiamo parlato ieri), che renderà difficile la vita a tutti.

Il Parlamento l'ha capito ed ha fatto una proposta in Commissione, nel momento dell'esame del decreto, che aveva un senso. Ha detto: "Visto che avete creato l'Ispettorato, l'Agenzia Unica, modifichiamo la disciplina processuale, in modo da creare un solo giudizio su un solo verbale". Il Governo si è rifiutato di prendere in esame la proposta, quindi noi avremo un solo ente che adotta un solo verbale, con 4, 5, 6 giudizi pendenti.

La Commissione Parlamentare quantomeno ha avuto il coraggio di porre il problema delle ricadute processuali della riforma, non solo il Governo ha adottato una riforma i cui obiettivi sono incomprensibili ma si è rifiutato, con una valutazione negativa della proposta coraggiosa, quantomeno innovativa, del Parlamento di valutare le ricadute processuali dell'Istituto che ha creato. Quindi è pacifico che sarà un fallimento: è' assolutamente scontato. Ed è talmente evidente che il dott. Pennesi, con grande onestà intellettuale, non ha il coraggio di difendere una riforma i cui obiettivi sono francamente incomprensibili. Ha perfettamente ragione mi pare il rappresentante della sinistra: ma cosa vi è venuto in mente di fare queste cose!

## **Costamagna**

*Facciamo rispondere all'On. Maestri: cosa vi è venuto in mente?*

## **MAESTRI**

Io penso questo: anche quando vedo che non condivido un provvedimento, quando lo vedo critico, io faccio il tifo perché non fallisca. Ma questo per un motivo sostanziale che è quello che ci interessa tutti quanti, a coloro che sono qui oggi, che si riduca il numero degli infortuni e che cresca nel nostro Paese quella cultura della sicurezza, perché non c'è. Noi con il decreto 81 abbiamo avuto ottime normative: credo che siano fra le migliori. Fra l'altro un T.U. adottato nel 2008, *in extremis* perché stava finendo la legislatura, da Livia Turco e Cesare Damiano, con delle norme importanti, poi magari con dei decreti non ancora attuati. Per esempio il SIMP non è stato attuato.

Detto questo, come si diceva, in Commissione abbiamo fatto altre proposte, anche sui numeri, sugli organici, sulle risorse, perché questi strumenti vivono quando hanno delle risorse, dal punto di vista economico e umano del personale, quando quindi c'è formazione. Noi abbiamo anche proposto, dal punto di vista della contrattazione integrativa, che ci fosse un'uniformità rispetto ai diversi profili e quindi che si valorizzasse la professionalità degli ispettori.

Poi conosco molto bene le proposte, perché in fase di discussione c'è stato un bel bombing fortissimo, di varie associazioni, di ispettori che ci dicevano queste cose e quindi le abbiamo ascoltate. Alcune sono state recepite e molte altre no. Però adesso io credo che lo sforzo debba essere quello di andare a lavorare nel miglior modo possibile, perché guardate è importantissimo fare i controlli –quindi io mi auguro che non saranno ridotti ma che avranno comunque una valenza maggiore- però è molto importante, secondo me discutere su quello che significa oggi lavorare nelle imprese, cioè il discorso della legalità della illegalità, del caporalato, che prima introduceva l'Avv. Gragnoli. Cioè sono cose molto connesse e se oggi si riduce il numero degli infortuni è anche perché tanti non vengono denunciati o perché ci sono tante partite IVA (per parlare di precarietà) che non rientrano. Quindi sono tanti i temi che devono essere affrontati: questa 'Agenzia Unica dovremo metterla alla prova e poi, chiaramente da parte di associazioni come la vostra oggi, che noi stiamo ascoltando per poi riportare, anche la continuità della vostra battaglia, per far sì che le cose funzionino meglio, perché, vedete, non si abbandonano mai le battaglie. Nel senso che oggi siamo di fronte a questa norma, vediamo cosa succede ma poi continuate, continuiamo.

**Costamagna**

*E' importante che loro lo dicano a voi ma poi anche voi vi trovate nella situazione di un parere non vincolante e quindi poi quindi alla fine chi decide lo fa nella sua stanzetta.*

### **LORIS FABBRI**

- (Pubblico), medico del lavoro, dirigente Servizio Medicina del Lavoro (SAAL) dell'ASL Emilia Romagna nell'ambito territoriale i Rimini.

Mi pare che si stia facendo una discreta confusione. La materia della salute e sicurezza sul lavoro, lo ha detto correttamente il dott. Pennesi, secondo la costituzione vigente è agita al 99% dalle ASL, dai Servizi SAAL Medicina del Lavoro, quindi il Jobs Act in questo senso ha modificato il D.Lgs. 151 pochissimo del T.U.. Ma il problema non è questo. Sulla materia esisteva un potere legislativo concorrente fra Stato e Regione. L'Emilia Romagna ha attuato ampiamente questo potere concorrente: ha normato moltissimo la materia. Così hanno fatto altre Regioni.



Però si è cominciato al rovescio: se il problema affrontato era questo bisognava affrontare prima il problema della riforma costituzionale e poi si sarebbe potuto pensare ad un Ispettorato del Lavoro.

### **Costamagna**

*Sentiamo Diana Artuso: la convince l'Ispettorato Nazionale del Lavoro semplificherà davvero le attività ispettive? La complica? E' inutile? Sarà un fallimento, come dice il Prof. Gragnoli, o è comunque un inizio?*

## **DIANA ARTUSO**

Io partirei col dire che comunque è un inizio, per essere quanto più proattivi e positivi.

Però per parlare dell'Ispettorato, ma soprattutto di come cambierà la vita degli enti, sia in INPS che in INAIL, provando ad immaginare scenari, io partirei da alcuni numeri, che in questo dibattito mi sembra che siano stati assenti, fino a questo momento.



Diana Artuso

Dal rapporto annuale della vigilanza del Ministero del Lavoro fatto nel 2014 noi possiamo evincere che sono state ispezionate in totale 221.476 aziende, così ripartite: l'INPS ha effettuato 58.043 ispezioni; l'INAIL 23.260; il Ministero del Lavoro 140.173.

**Rapporto annuale vigilanza Min .Lavoro 2014.  
64,17% aziende irregolari- 42,61% lavoratori in nero**

Monitoraggio attività di vigilanza anno 2014					
Organo di controllo	Dati nazionali				
	Aziende ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. Lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	140.173	74.745	73.508	41.030	100.541.783,00
INPS	58.043	47.044	48.658	28.625	1.316.766.000,00
INAIL	23.260	20.343	59.463	7.732	91.296.473,00
<b>TOTALE</b>	<b>221.476</b>	<b>142.132</b>	<b>181.629</b>	<b>77.387</b>	<b>1.508.604.256</b>

Fonte Rapporto Annuale Vigilanza Ministero del lavoro 2014



A fronte di questo dato, vale a dire il numero delle aziende ispezionate, come potete vedere però le aziende irregolari sono in totale il 64,17% però con percentuali diverse per i tre enti. Quello che è interessante -a parte il dato che il 42,61% dei lavoratori è in nero- è il recupero dei contributi per i premi evasi. L'INPS ha recuperato a tale titolo (parliamo di imponibile) una somma pari a più di € 1.316.000.000, l'INAIL € 91.296.000, il Ministero del Lavoro € 100.541.783, per un totale di € 1.508.604.000.

La forza dei numeri conta più delle parole. Occorre concentrarci sui numeri per capire cosa è stato fatto. Abbiamo dunque una situazione in cui il 64,17% di aziende irregolari, il 42,61% di lavoratori in nero, con un trend che è sostanzialmente costante anche per gli anni precedenti.

Credo che la sfida sia innanzitutto non confondere quella che è la dimensione dell'integrazione, con la valorizzazione delle competenze e delle professionalità specifiche.

Io penso che leggendo attentamente il Jobs Act, ma la vera partita si giocherà nell'attuazione dei decreti che regolamenteranno l'organizzazione degli Ispettori INPS, INAIL e del Ministero del Lavoro, credo che lì si giochi la partita fondamentale, ricordando che già anche la Corte dei Conti nel 2014 -quando si era espressa la Corte dei Conti sappiamo che ha una funzione anche sferzante nei confronti delle amministrazioni pubbliche- aveva messo in luce un dato che secondo me è anche interessante: si era dato atto delle ispezioni congiunte, del grande sforzo che le amministrazioni pubbliche avevano fatto. Non è vero quando si dice che Ministero del Lavoro, INAIL e INPS non stavano facendo niente: questo non è vero. Mi permetto di dire che questo è un luogo comune: stavano lavorando, stavano lavorando anche in un determinato modo, con una situazione che è a macchia di leopardo perché ovviamente sul territorio le situazioni non sono identiche, e di questo la Corte dei Conti nella delibera 11/2014 ne dà pienamente conto.

Però ci sono delle criticità: la messa a fattor comune delle banche dati, il patrimonio informativo degli enti, se non ci si libera dalla concezione che ogni ente è proprietario dei dati e delle informazioni di cui è in possesso noi non riusciremo ad andare avanti.

In questo io vi segnalo una norma passata un po' sotto silenzio, il D.Lgs. 149/2015, che prevede l'obbligo per INPS, INAIL e Ministero del Lavoro, Agenzia delle Entrate di mettere a fattor comune le banche dati: se non si fa viene comminata la responsabilità dirigenziale. Penso che sia stato forte l'impegno nel ribadire che partire da una banca dati omogenea è quello che potrà garantire un'occasione di sviluppo.

### **Costamagna**

*Pennesi annuiva, per cui una risposta breve.*

### **PENNESI**

Io apprezzo moltissimo l'intervento dell'Avvocato INPS [*Diana Artuso, in effetti dirigente INPS – n.d.r.*] sia per lo spirito costruttivo sia perché ci ha riportato sulla terra i numeri. Testimonio una piena adesione anche perché ci ha ricordato chiaramente che le funzioni di questi tre organismi fino ad oggi sono funzioni sostanzialmente diverse.

Certo la prospettiva della contribuzione e dei premi INAIL è molto specifica; quella di carattere più lavoristico dell'Ispettore del Lavoro è una prospettiva totalmente diversa. Tanto per capirci quei numeri lo evidenziano molto bene, perché dietro quell'attività dell' Ispettori del Lavoro ci sono più sanzioni, sostanzialmente per i profili del lavoro nero, dell'interposizione, della tutela dei fanciulli e delle lavoratrici gestanti, della tutela dell'orario di lavoro. Quindi tematiche sicuramente diverse dal mero recupero della contribuzione.

Poi ci potremo dire: guardate, in questo dibattito ho apprezzato moltissimo una questione che a livello politico ci hanno anche molto fatto notare che l'INPS recupera € 1.000.000.000, sostanzialmente l'attività del personale ispettivo, e poi drammaticamente la percentuale di incasso –che non è uguale per i premi INAIL, anzi i premi INAIL è molto diversa- non arriva a € 200.000.000. Che è anche un altro tema molto importante, che la dice lunga sulla capacità poi di rendere effettivamente esigibili questi crediti.

L'altra cosa -e questo è un elemento che andrà effettivamente molto descritto, perché le cose che diceva qui il responsabile degli SPRESAL locali è anche un altro dato assolutamente incontestabile, fino a quando –questo era anche quello che volevo dire- che per me chiaramente immagino questo come una prima tappa dell'integrazione anche con i servizi di SPRESAL dell'Ispettorato Nazionale.

L'altro elemento decisivo è le banche dati. Io prima di fare questo mestiere ho fatto il direttore generale dell'attività ispettiva. Nasco ispettore del lavoro e

questo è il mio marchio, probabilmente anche la mia deformazione professionale. Devo dire molto sinceramente che oggi una moderna ispezione si fa solo se c'è questo fenomeno di integrazione. Perché quella norma particolare della responsabilità dirigenziale? Ma voi lo sapete che cosa è stato in passato avere le funzionalità operative dell'accesso al mero cassetto aziendale? Una lotta titanica. Perché ognuno nel nostro sistema -perché guardate con INAIL e INPS oggi il Ministero del Lavoro è sostanzialmente allineato come capacità di conoscere anche gli elementi; con l'Agenzia delle Entrate questa battuta è stata persa, perché - non voglio esaltare questa cosa- ma l'autoreferenzialità dell'Agenzia delle Entrate è tale che tre ministri gli hanno chiesto la disponibilità degli studi di settore per fare gli incroci e tre ministri si sono visti, due nemmeno rispondere, uno rispondere "no grazie".

Quindi capite perché questo meccanismo? Perché ognuno la propria banca dati se la vuole tenere chiusa, inaccessibile perché la conoscenza del dato è un elemento di potere. Se non si scardina questo meccanismo difficilmente andiamo lontani.

### **Costamagna**

*Dott.ssa Pasquini, le chiedo un ultimo intervento prima del cambio tavolo. Visto che vorrei passare anche al secondo decreto attuativo, vuole iniziare a parlarne lei? Io mi sono segnata anche dei punti: razionalizzazione e semplificazione della procedura degli adempimenti, dei controlli a carico di cittadini ed imprese. Ci sono compiti di primo soccorso che spetteranno al datore di lavoro, trasmissione per via telematica all'INAIL dei certificati di infortunio e di malattia professionale, poi dall'INAIL all'autorità giudiziaria, esonerando il datore di lavoro e poi il fantomatico, per ora, SINP, il sistema informativo nazionale che punta sulla prevenzione nei luoghi di lavoro. Volevo una sua ultima opinione ancora sull'Ispettorato, un bilancio su cui l'avevo interrotta prima, e anche su questo secondo decreto attuativo, così lo introduciamo.*

### **FLAVIA PASQUINI**

E' complicato prendere delle posizioni nette, come diceva prima il prof. Gragnoli, su disposizioni di legge così diverse, così diversificate ed anche, anche con finalità così diverse. Da giurista mi viene da condividere il timore del pasticcio processuale, di cui si è detto poco fa, perché davvero se si continua a ragionare in ottica di controllo per generare un contenzioso, si ristagna nello stesso problema che abbiamo sempre avuto.

Invece io vorrei proprio ribaltare la prospettiva, l'ho già forse evidenziato: partire da prima, cioè da una formazione maggiore delle imprese e dei lavoratori ma anche gli organi ispettivi, qualunque siano (può essere l'INPS, può essere l'INAIL, può essere la stessa Agenzia delle Entrate, se vogliamo), devono porsi in questa prospettiva, soprattutto se si unificano certi interventi ispettivi.

L'ottica deve essere questa: arrivare prima di tutto in azienda per far capire dove sono gli errori e poi, eventualmente, pensare a degli interventi correttivi ed anche ad un contenzioso. Perché il costo del contenzioso è elevatissimo e non so se ce lo possiamo permettere. Ma anche in ottica di produzione di infortuni che avvengono proprio perché le aziende nascondono, nel timore di dover pagare anche economicamente conseguenze molto rilevanti anche sotto il profilo penale.

### **Costamagna**

*Prof. Gragnoli, prima, dopo l'Ispettorato l'avevo interrotta e mi sembra volesse anche concludere, anche sul caporalato. Tra l'altro segnalo dei tweet che stanno arrivando. Per es. Giuseppe Zane scrive: "Se il caporalato esiste ancora, pur con forme diverse è anche perché le ispezioni non sono efficaci. Non si può solo sanzionare: occorre prevenire"*

### **GRAGNOLI**

I dati della dott.ssa Artuso sono chiari: l'INPS recupera 100 miliardi l'anno e l'INAIL recupera 100 milioni, con una piccola differenza, che i contributo dell'INPS sono il 38% della retribuzione ed i contributo dell'INAIL sono tra il 4 ed il 10 per mille.

Mi pare che dopo questi dati ... oltretutto in una causa in uno stabilimento industriale sull'esatto calcolo dei premi se lo stabilimento perde paga, in un recupero dell'INPS sulle cooperative, molto semplicemente le cooperative vanno in liquidazione ed abbiamo buttato via i soldi delle ispezioni.

### **ARTUSO**

Non posso che confermare. Posso dire che quando la cooperativa non paga poi l'INPS eventualmente paga il fondo di garanzia, paga il TFR, quindi la situazione, se è per questo, diventa ancora più incandescente.

Dico sono prospettive, aspetti di un problema effettivamente è complesso. A mio avviso la vera partita dell'Ispettorato si può giocare, si deve necessariamente giocare -anche perché ormai la norma c'è- nel far sì che gli ispettori che sono nei ruoli ad esaurimento -e lo sono per una precisa scelta che è diretta, immagino, anche a tutelare il personale al fine di mantenere un trattamento economico che è in vigore, che è differenziato rispetto a quello del personale del Ministero del Lavoro- non si trasformi in una "riserva indiana", cioè ci devono essere gli stimoli fortissimi alla formazione, alla formazione unitaria, alla omogeneizzazione delle dotazioni informative, informatiche e tecnologiche. Però l'attenzione deve essere alta per far sì che non si confonda l'integrazione con la valorizzazione delle competenze e professionalità specifiche che non si costruiscono in un giorno, in un mese, in un anno ma sono frutto di un grande e lungo percorso di studio.

## CAMBIO DI TAVOLO

### **Costamagna**

*Terrei tutti sul palco, però devo chiedere ad alcuni di voi di lasciare spazio ad altri. I politici, gli istituzionali devono rimanere.*

*Faccio salire:*

*il Dott. Uberto Tonelli, responsabile dell'Ufficio Sicurezza Unindustria di Rimini;*

*il Dott. Riccardo Bianconi, esperto di Sistemi di Gestione per la Sicurezza sul lavoro:*

*l'Ing. Claudio Zini, responsabile di Network 231.*

*Parto subito da Tonelli, che non vuole essere sentito a rappresentanza delle imprese, ma lo sarà, e che mi dica questo nuovo decreto attuativo del Jobs Act, che dovrebbe garantire semplificazione e snellimento, razionalizzazione di procedure e controlli, dal vostro punto di vista, dal punto di vista delle imprese, se rappresenta un passo in avanti oppure un passo indietro.*

### **Uberto TONELLI**

- Rappresentante Ufficio Sicurezza Unindustria Rimini -

Noi diamo un servizio di consulenza sulla sicurezza sul lavoro per le imprese che utilizzano questo servizio di Unindustria, che fa parte adesso di Confindustria Romagna. Il nostro compito è proprio quello di accompagnare le imprese nell'adempimento di quelle che sono gli obiettivi e gli adempimenti normativi per la sicurezza sul lavoro ed è piuttosto complicato alle volte chiarire alle imprese quale sia lo scopo di tutta questa normativa e la palude in cui ci muoviamo.

Noi ci auguriamo che possa esserci una semplificazione. Ho onestamente dei dubbi che questo decreto porti verso una semplificazione in materia. Quello che spetta a noi, però, non è essere polemici verso il decreto, verso l'istituzione di questo nuovo organo di vigilanza.

In realtà noi già come istituto, come servizio di Assindustria Rimini collaboriamo con gli enti che sono già preposti ai controlli per svolgere, anche attraverso dei seminari che vengono proposti anche durante l'anno, per svolgere una sorta di consulenza alle imprese, per approfondire quelli che sono i temi e secondo me c'è già una cultura in atto sulla sicurezza sul lavoro, che probabilmente adesso a noi risulta un po' consueta, ormai conosciuta. Qui troviamo uscite di sicurezza, estintori: vent'anni fa non vedevi in giro estintori e quant'altro: non ce ne rendiamo conto ma è una cultura già in atto.

## **Costamagna**

*E' in atto. Un salto culturale c'è stato.*

*Si diceva prima, però, responsabilizzazione anche dei datori di lavoro: non è solo un problema di regole ma anche di farsi carico. Un problema cruciale c'è?*

## **TONELLI**

E' in atto una responsabilizzazione sia dei datori di lavoro che dei lavoratori. A me sorprende che a livello istituzionale non si faccia formazione sulla sicurezze nelle scuole: se noi pensiamo all'accordo Stato-Regioni che è strutturato con una formazione generica che è di 4 ore e che vale per sempre e di una formazione specifica che viene fatta quando si cambia mansione, e quindi all'inserimento nelle aziende, in realtà questa formazione specifica potrebbe essere fatta direttamente nelle scuole.

Quelli che fanno il mestiere che facciamo noi, che ci muoviamo in senso trasversale nelle aziende, quindi partecipiamo insieme al datore di lavoro a realizzare il documento di valutazione dei rischi, cercando non di fotocopiarlo, come è stato detto [v. Pennesi – n.d.r.], ma di renderlo effettivamente tagliato sull'azienda, anche integrandolo con valutazioni specifiche, tecniche, che certe volte è anche difficile realizzare su alcuni aspetti. Ma ci rendiamo conto che i giovani sono ben disposti a recepire queste cose. In una prova di evacuazione, ad esempio, fatta all'Assoform alcuni giorni fa, per esempio, i giovani erano molto più preparati, avendolo fatto a scuola.



Uberto Tonelli

Sono cose, come dicevo, culture che noi dobbiamo coltivare, già a casa.

Come provocazione chiederei chi di voi ha un estintore a casa. Siamo tanti qui, molti si occupano di sicurezza sul lavoro, però se pensiamo a chi ha un estintore a casa, probabilmente siamo pochi. Chi è preparato per l'antincendio e per il primo soccorso, chi si è preoccupato? E' sulla concretezza che dobbiamo lavorare.

Bisogna toccare la borsa degli imprenditori per renderli coscienti.

Si stima che un infortunio possa costare all'imprenditore fra €20.000,00-30.000,00, riferiti ai costi nascosti: se noi facciamo bene il nostro lavoro -che è un lavoro tecnico- e riusciamo a ridurre gli infortuni, un imprenditore, risparmiando su uno di essi, senza rendersene conto (perché non sarà mai scritto in nessun bilancio) mette in tasca €20.000,00.

Al giorno d'oggi mi viene da dire che è un buon investimento. Certe volte gli imprenditori se ne dimenticano ma il più grande investimento che gli imprenditori hanno fatto è sul personale.

Voglio dire un'ultima cosa. Ieri, parlando dopo il convegno, si è fatto un appunto: si è parlato poco dei lavoratori.

Questi vanno sensibilizzati, nel senso che tutti noi abbiamo grandi responsabilità: il lavoratore non solo verso l'impresa ma anche verso i familiari. Una vera cultura nasce da una conoscenza profonda, da una condivisione, anche a casa.

Il compito nostro oggi non è criticare o apprezzare il nuovo decreto e le modifiche: dobbiamo continuare a lavorarci, con i mezzi che abbiamo a disposizione, per incrementare, nelle aziende, la cultura della sicurezza e la consapevolezza che l'investimento sulla sicurezza è il vero guadagno.

Non è un costo: la sicurezza è un investimento.

### **Costamagna**

*Finora il dato che viene fuori [sul decreto attuativo del Jobs Act] è di grande perplessità, se non bocciatura, da parte di tutti, perché non si sa ancora bene cosa ci sia dentro perché quello che si è visto non è soddisfacente.*

*Voglio sentire prima Zini e poi Bianconi: questo decreto renderà più facile o più difficile il vostro lavoro con le imprese oppure no?*

### **CLAUZIO ZINI**

Non so se questo decreto renderà più facile o più difficile il lavoro per le nostre imprese.

Io la vedo dal mio punto di vista, cioè dal settore di cui mi occupo, di gestire e seguire con le imprese i progetti per assicurarsi contro le eventuali conseguenze che il decreto 231/2001 potrebbe comportare per le imprese.

Leggendo il *Jobs Act* abbiamo visto che niente cambia rispetto al passato in merito alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, collegato alla 231/2001. Niente cambia e questo è un problema.

Abbiamo visto i numeri di ieri: ci fanno capire che un numero enorme di imprese, in una disposizione normativa molto precisa che impone una soluzione, non avrà la possibilità di difendersi contro un attacco da parte del sistema giudiziario nei confronti di una persona giuridica, quando si verifica un incidente grave sui luoghi di lavoro.

E questo credo sia grave: questo deriva da una storia passata. Le soluzioni collegate al T.U. sulla sicurezza e quindi collegate all'art. 30 hanno preso in considerazione le esigenze dell'impresa per difendersi su questo decreto 2001, in cui non c'erano disposizioni specifiche; inizialmente è arrivata una soluzione ma poi si continua a correggere ma forse la correzione che io mi auguro, da professionista, è che l'art. 30 venga totalmente abolito. Tale abolizione imporrebbe all'azienda di rendersi effettivamente responsabile delle proprie scelte e quindi avere soluzioni idonee alla struttura organizzativa e specifica dell'impresa.



Questo per quanto riguarda un problema di procedure, quelle che vengono chiamate procedure semplificate.

Vorrei, però, prendere l'occasione, in base a diversi interventi che sono stati fatti, fra cui quello di ieri dell'On. Polverini, per fare una riflessione. Il problema sicurezza e gli incidenti che ci sono oggi non derivano da azioni fatte negli ultimi sei mesi: probabilmente, come diceva anche il prof. Dominici, è una logica di sistema, di approccio generale del sistema Paese alla problematica della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Ieri si parlava, l'On. Polverini parlava, di iniziare a creare la sicurezza da scuola. Probabilmente è così. Ieri, a cena, con la prof. Montini abbiamo parlato della

criticità del lavoratore che si trova a volte a dover accettare delle condizioni pur di avere un reddito da portare a casa. Quindi condizioni anche da punto di vista della sicurezza sui luoghi di lavoro non così “piacevoli”, come lavorare su un ponteggio non in sicurezza.

Creando la sicurezza nella cultura delle persone, probabilmente, anche in sede contrattualistica, quindi di rapporto dipendente/datore di lavoro forse iniziamo a prendere seriamente in considerazione il problema della sicurezza, di cui le procedure semplificate sono una piccolissima parte rispetto a quello che è l’effettivo problema.

### **Costamagna**

*Riassumo. I primi due abbiamo avuto perplessità: nulla cambia. Sentiamo ancora Bianconi e poi voglio le risposte dei nostri rappresentanti istituzionali, politici.*

### **RICCARDO BIANCONI**

Mi viene voglia, a proposito di semplificazione, di fare una riflessione a voce alta. Cosa vuol dire semplificazione: semplificazione per chi? In quale contesto? Se noi parliamo di semplificazione certo c’è un *appeal* pubblicitario enorme: che bello, rendiamo la vita più semplice all’imprenditore! Rendiamo la vita più semplice al cittadino! Questo in un contesto di complessità mostruosa quale il mondo in cui stiamo vivendo oggi? In un contesto di complessità crescente dove, pensiamo al settore informatico, le minacce ai sistemi (la famosa *cyber security*) è in crescita mostruosa e noi pensiamo di poterla gestire con una semplificazione? Pensiamo alla complessità delle tecnologie attuali nel mondo del lavoro, che sono in fase di evoluzione, portando rischi nuovi e precedentemente non conosciuti.



Mi viene da pensare se possiamo in qualche modo ridefinire il concetto di semplificazione, forse parlando di adeguamento delle metodiche che abbiamo per la progettazione del lavoro alla reale situazione dei processi e dei rischi che sono correlate a questi processi.

La semplificazione può essere nel metodo.

Cosa dobbiamo andare a semplificare? Il metodo per fare a valutazione dei rischi? Probabilmente anche qui siamo in un terreno minato perché il rischio connesso è avere una valutazione dei rischi che non funziona. Allora la vera criticità dove l'andiamo a cercare? Nella creazione della consapevolezza.

E forse questo è l'elemento che semplifica la comprensione di tutti gli altri problemi: creare la consapevolezza, creare la conoscenza efficace all'interno delle aziende. Fuori delle aziende è pure un altro aspetto molto importante nella vita di tutti i giorni, perché poi il cittadino è sempre lo stesso, a scuola, nella vita domestica, alla guida del proprio mezzo.

Guardiamo 10.000 e passa incidenti mortali all'anno, che sono soverchianti quelli relativi alla sicurezza sul lavoro, ma che dimostrano l'atteggiamento mentale assente di valutazione corretta e concreta dei rischi che giornalmente fronteggiamo. Atteggiamenti spavaldi, forse non volutamente spavaldi ma che non tengono conto, non hanno un *back ground* su cui poggiare le decisioni, che sia un *back ground* di conoscenza reale della realtà.

Questa è la vera semplificazione della semplificazione: andare a lavorare nel creare cultura e comprensione della realtà dell'ambiente di lavoro. Su questa comprensione basare la valutazione dei rischi e renderle reali, realistiche, far sì che le valutazioni dei rischi siano le fondamenta per la costruzione di una cultura condivisa all'interno dell'organizzazione di quello che sono le regole di

base che tutti devono rispettare. Regole di base che significano condivisione di principi e di valori, fondamentalmente, che permettano poi di orientare i comportamenti.

Un grande studioso di psicologia nonché di antropologia e sociologia, Gregory Bateson, ha inventato una scala di elementi che vanno a pilotare i comportamenti, a partire dalla spiritualità e al primo posto della catena di comando ci sono i valori che indirizzano i comportamenti dell'uomo, da cui discendono le nostre credenze, radicate nell'area limbica insieme alle emozioni, dove ci sono l'ipotalamo e l'amigdala, che poi vanno a pilotare i comportamenti che hanno effetto sull'ambiente.

Se non facciamo una risalita nell'educazione del cittadino e del lavoratore che vada a toccare gli aspetti relativi alle credenze e ai valori, noi potremmo stare qui a parlare di tecniche e di semplificazione quanto vogliamo ma non avremo alcuna efficacia.

Sulla base, poi, di questo elemento culturale ecco che si dovrebbe impostare ciò che il dott. Pennesi giustamente ha detto, che è l'aspetto sistemico, affinché ci sia una chiara, corretta ripartizione delle responsabilità e dei compiti, in funzione dei ruoli e dell'addestramento e della competenza, sempre legata alla consapevolezza tecnica, questa volta, che devono avere i lavoratori, tutti i lavoratori, dal datore di lavoro fino all'ultimo degli operatori della linea in una catena di montaggio o in un cantiere, mentre stanno facendo uno scavo.

La complessità, a questo punto, non è più tale, perché un sistema di gestione, magari basato sulla norma 18/2001, può far spavento ma se lo si guarda attraverso la semplicità della consapevolezza che porta ognuno ad essere sicuramente cosciente di quelle che sono le proprie responsabilità e preparato adeguatamente ai propri compiti, questa complessità diventa semplificazione.

Una semplificazione che passa, torno a dire, attraverso la cultura, che deve essere la sistematicizzazione documentata di quelli che sono i valori, la *vision* e la *mission* aziendale per la sicurezza, che non possono non essere coerenti sui comportamenti che l'azienda ha su tutte le altre aree di rischio aziendale.

Sarebbe lungo il discorso e richiama -e questo è un tema che lascio a chi mi seguirà- la carenza culturale che c'è nel nostro Paese a proposito, in generale, del *risk management*.

### **Costamagna**

*Io vorrei che qualcuno di voi rispondesse alle suggestioni che sono arrivate anche da questi tre interventi, anche alla luce delle nuove norme.*

*Si è parlato anche di perplessità, non si sa, però, anche adeguamenti, altro che semplificazione! A volte noi andiamo avanti per parole chiave: semplificare comunque va bene. Invece no, comunque, con le nuove modalità di lavoro è meglio adeguarsi al nuovo più che semplificare. Vorrei che mi diciate a che punto è il*

*SINP, perché parliamo di prevenzione e io voglio sapere a che punto è la creazione di questo Sistema Informativo Nazionale che dovrà prevenire meglio che curare. Maestri, vuole rispondere lei?*

### **PATRIZIA MAESTRI**

Molto sinteticamente: non vorrei rubare la risposta al dott. Pennesi. Abbiamo questa norma dell’Agenzia Unica; oggi è più che mai indispensabile attivare il SIMP perché questo è lo strumento che oggi dovrebbe avere la funzione di coordinare la qualità delle ispezioni, ecc.

SINP era previsto dalla L. 81, quindi da sette anni non c’è. Mancano altri decreti però questo è strategico. E’ soprattutto legata alla qualità e, quindi, a una formazione costante e continua, affinché non si parli solamente di numero delle ispezioni, che già è importante, ma di come si fanno, tenendo conto di quello che si diceva prima. Ma anche i tecnici della prevenzione. Occorre, quindi, fatta questa norma, andare a verificare quello che serve subito, urgentemente e il SINP è di queste.

### **Costamagna**

*E l’educazione, Fratoianni? Facciamo un giro importante sui nodi economici, però volevo sapere sull’educazione. Si è parlato di sicurezza insegnata nelle scuole: parte da lì la sicurezza del mondo del lavoro, educando E’ una ragione culturale.*

### **FRATOIANNI**

Non c’è dubbio che la cultura della sicurezza e la prevenzione, come verrebbe da dire per qualsiasi cosa, prima la si comincia e meglio è.

Ma io torno a dire quello che dicevo all’inizio: quello che manca in questo Paese è la cultura del lavoro, la valorizzazione del lavoro.

Questo è un problema molto serio, che non ha a che fare solo con questo Governo, con quello precedente, con l’Europa, con come i meccanismi di governo europeo intervengano concretamente sulla svalorizzazione del lavoro, sulla riduzione dei diritti del lavoro, su come la riduzione dei diritti del lavoro: la svalorizzazione del lavoro è diventata uno dei fattori competitivi, su cui oggi si costruisce, per esempio, nella dimensione internazionale, l’idea di crescita e di sviluppo.

Io penso che siano fattori sbagliati, profondamente negativi e che producono un danno molto serio non solo a lavoratori e lavoratrici, ma anche alla capacità effettiva di competizione del sistema delle imprese, al sistema Paese.

Questo è il problema con cui dobbiamo fare i conti, con cui deve fare i conti la classe dirigente nel suo complesso, che non è solo la classe politica.

Se cominciassimo a farlo così, entrando naturalmente nel merito e provando a farlo in modo costruttivo, faremmo un buon servizio a quello di cui si sta parlando qui.

E' un Paese che rischia di andare troppo indietro.

### **Costamagna**

*Io "userei" Lattuca per introdurre il prossimo argomento. Prevenzione e sicurezza vuol dire migliorare le condizioni di lavoro ma vuol dire anche aspetto cruciale, per l'appunto non tenuto in debito conto. Economia vuol dire soldi, vuol dire riduzione dei costi sociali e sul lavoro.*

*Spetta anche e soprattutto a voi, alla Politica, all'Istituzione, far cambiare la mentalità e far capire che investire in prevenzione e in sicurezza è un bene etico, sociale ma anche economico, di riduzione dei costi.*

### **LATTUCA**

Una cosa sulla cultura, perché l'argomento mi interessa molto e lo posso dire anche per esperienza recente. Nel sistema scolastico italiano, mentre c'è, tema della sicurezza stradale - altra piaga che riguarda la nostra società, anche dal punto di vista dei dati di incidenti, dei morti, purtroppo - c'è una ormai comprovata attenzione a trasmettere quelli che sono quei valori che poi orientano i comportamenti dei singoli, come su altri temi (dal rispetto ambientale alla raccolta dei rifiuti), sul tema della prevenzione e degli incidenti sul lavoro, anche su quelli domestici, c'è poco e nulla.

### **Costamagna**

*Io ricordo l'incendio Tyssen Krupp, i morti della Tyssen Krupp: per una fetta della popolazione italiana furono, anche a livello mediatico, la scoperta di tutta una fetta di lavoratori -questo a proposito di quello che diceva Fratoianni, sulla cultura del lavoratore-, scoprire che esistono ancora gli operai e che gli operai muoiono sul lavoro.*

*Fu dirompente perché non se ne parla abbastanza.*

### **FRATOIANNI**

E' evidente che eventi tragici di quelle dimensioni hanno anche, poi, un effetto nel provocare una discussione, un dibattito ma non è che possiamo poi aspettare questi eventi per tornare a discuterne

Volevo dire un'un'ultima cosa, rispondendo alla domanda e cercando di rilanciare sul tema dello sviluppo economico.

Io credo che noi, come Paese, come sistema Paese -la P.A. per prima-, come anche insegnamento e buon esempio rispetto al sistema delle imprese,

dobbiamo avere il coraggio di passare dal sistema della cura, del rimedio, alla prevenzione.

Lo dico perché anche perché lo Stato - se pensiamo, per es. alla spesa sanitaria diversa tra regione e regione - dedica alla prevenzione una quota percentuale che è molto molto inferiore a quelli che sono, invece, i costi dei rimedi. Ma questo vale per il dissesto idrogeologico, vale per la sanità, vale anche per la prevenzione.

E' ovvio che lo Stato può fare una cosa, anche rispetto alle imprese: adottare politiche industriali che incentivino attraverso quella che è una leva economica -perché è la leva che funziona meglio- comportamenti virtuosi da parte delle imprese.

Poi ci sono altri settori secondo me anche interessanti, come la responsabilità sociale di impresa, le certificazioni, insomma strumenti di *soft law*. Ma io credo che la leva principale sia quella di incentivi e defiscalizzazione, di riconoscimento di quegli interventi che le imprese - e ce ne sono virtuose nel nostro Paese - fanno per prevenire in sicurezza.

### **Costamagna**

*Certo, ma questo spetta a voi. Tiziana Cignarelli vuole ancora dire qualcosa.*

### **Cignarelli**

*Intervengo adesso per una sorta di mini-conclusioni sullo stato dell'arte. A questo punto ho bisogno di dire qualcosa alla politica, e agli addetti ai lavori.*

*Mi pare di capire che sia chiaro che qui c'è un sistema che adesso dobbiamo in qualche modo far funzionare, eventualmente con dei correttivi attuativi.*

*C'è un Ispettorato che si occupa di vigilanza: qualcun altro si deve occupare di prevenzione. Quel qualcun altro è INAIL, con le proprie competenze, perché questo gli demanda la legge, questo hanno sempre detto le commissioni parlamentari, questo purtroppo ancora non succede appieno.*



*Ci sono dei conflitti di norme, ci sono delle possibilità di confusione. Io da addetta ai lavori, dico ad addetto ai lavori, dott. Pennesi, che è stato protagonista - è stato sentito, ovviamente, durante l'iter di emanazione dei decreti -, cerchiamo, nella fase attuativa, di non fare confusione, cerchiamo di potenziare la prevenzione negli enti che fanno prevenzione - l'ente è INAIL. Cerchiamo di fare ordine e cioè: l'Ispettorato si occupi di vigilanza e di controlli, con i propri ispettori, con gli ispettori ovviamente coordinando e avvalendosi degli ispettori INPS ed INAIL, ma evitiamo delle sovrapposizioni.*

*Evitiamo, poi, di andare in qualche modo a pregiudicare invece una prevenzione operativa. Questo è emerso più volte: molti hanno detto "basta con protocolli e carta" - le esigenze che sono rappresentate anche dalle imprese e dalle aziende - "basta con una prevenzione Teorica", lo diceva anche Riccardo Bianconi; cerchiamo di andare sul concreto.*

*Allora, come lo si può fare: sfruttate le competenze interprofessionali che ci sono in INAIL, con gli indirizzi che dà INAIL c'è la possibilità di andare più sul concreto con i distretti industriali, con i distretto produttivi. Cerchiamo di andare più accanto alle imprese anche in materia di consulenza, con un approccio che non è più cattivo e sanzionatorio ma, appunto, consulenziale, che evita i conflitti di interessi.*

*Le ASL hanno ancora questo problema, quindi è auspicabile che si separi chi fa vigilanza da chi fa consulenza.*

*E alla politica dico: occhio alla applicazione di questi decreti. Se certe scelte sono state sostenute perché si doveva rafforzare la sanzione, si deve anche portare a sistema il discorso della prevenzione.*

*Allora nell'attuazione la nostra raccomandazione - non siamo stati coinvolti prima, lo facciamo adesso, lo facciamo propositivamente - su questo raccomandando*

*la platea, perché c'è solo da apprezzare chi è venuto qui a parlare di queste cose, e lo dico con molta chiarezza, non ci si può poi sfogare semplicemente con chi ha la faccia di venire qui: bisogna anche avere il coraggio – e noi lo abbiamo, perché abbiamo le competenze per farlo – di fare delle proposte, proposte operative, attuative, che correggano il tiro se qualcosa, evidentemente, qualche passaggio non c'è stato, lo recuperiamo: noi siamo qui per questo.*

*Quindi ai politici dico: la vostra responsabilità c'è ancora, non è che con i passaggi parlamentari sia conclusa, perché il compito della politica è andare anche poi a verificare passo passo la realizzazione di quelli che sono eventualmente progetti condivisi in tutto o in parte però seguirli.*

*Uno strumento è venuto fuori oggi: il costo del lavoro.*

*Con la legge di stabilità avete una grande occasione, ne ha parlato anche Unindustria: **gli incentivi, disincentivi INAIL, la possibilità di ridurre i premi INAIL può comportare uno strumento di riduzione del costo del lavoro e dei premi.***

*Sfruttiamolo, facciamo una proposta anche in questo senso nella legge di stabilità, perché si aiutano le imprese e si aiutano i lavoratori, perché si convincono, si aiutano, si incentivano le imprese a fare degli investimenti in sicurezza.*

*Grazie.*

## **Costamagna**

*Una risposta, Pennesi: è compito ancora vostro. La Cignarelli ripassa la palla a Lei.*

## **PENNESI**

Accolgo la sollecitazione e devo dire che però questa preoccupazione almeno quella iniziale, cioè di capire bene che cosa farà l'Organo di Controllo e che cosa farà invece l'Istituto, mi pare che sia assolutamente scontata e direi nettissima. Non credo, anzi escludo che ci siano problemi di questo tipo. Però rilancio: io sono convintissimo. Come dicevo prima, conosco l'Istituto, conosco le sue articolazioni da sempre (sono appena 33 anni che faccio questo mestiere), però è anche vero che anche lì ci sono delle cose da migliorare. Lo dicevo prima dell'avvio dei lavori della mattinata: io mi aspetto molto anche da INAIL sulla capacità di sfruttare meglio quelle grandissime risorse di professionalità tecnica sulla materia di salute e sicurezza che forse oggi non lo è.

Vi dico chiaramente che quando ci fu l'inglobamento dell'ex ISPESL nell'INAIL, io mi aspettavo tanto da questo: a distanza ormai di alcuni anni credo che però ci sia ancora molto da fare.

Conosco le vocazioni della CONTARP, conosco le vocazioni dei ricercatori ISPESL: secondo me messi a fattor comune i risultati potrebbero essere assolutamente più soddisfacenti e più forti di quello che sono stati fino adesso.

Si diceva: cose utili. Non dev'essere più uno scandalo dire ad un ricercatore che si deve occupare di una ricerca utile.

Lo dico come fatto personale: fui attaccato violentemente perché dissi: “Però facciamo una ricerca utile!” e mi dissero “No, la libertà della ricerca è un termine assoluto: non ci si permetta di dire che noi dobbiamo fare ricerca utile”. Ecco, credo che posizioni di questo tipo oggi non abbiano senso.

Proprio perché sono consapevole di quanto l’INAIL oggi abbia una ricchezza che in realtà non esiste in altri organismi, costituita da una pluralità di tecnici. Sono circa più di 400 persone fra ISPEL e CONTARP, di tecnici votati esclusivamente alle problematiche di sicurezza, che possono essere sicuramente una grandissima risorsa. Le problematiche applicative magari verranno dopo, ma quello è ormai un ruolo insostituibile dell’Istituto.

### **Costamagna**

*Rampi vuole intervenire velocemente.*

*Intanto chiedo di accomodarsi a:*

*la prof.ssa Montini, ricercatrice del Dipartimento di Scienze Economiche dell’Università di Bologna;*

*il dott. Franco Vallicella dell’IPASVI;*

*l’avv. Karena Hester, dell’Università di Limerick;*

*il prof. Piero Dominici, dell’Università di Perugia.*

### **BIANCONI**

Me la concede soltanto una nota? Do nuovo ancora una informazione che potrebbe essere utile per il dott. Pennesi.

Nelle aziende che hanno sviluppato dei sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro, monitorate dall’INAIL, quindi con analisi fatte a livello statistico da INAIL, certificazioni rilasciate sotto accreditamento a livello nazionale, abbiamo registrato negli ultimi 12 anni delle riduzioni del tasso di gravità e di frequenza degli infortuni fino al 40% e si può andare fino all’80%.

Su 42 miliardi a livello nazionale, fate un po’ una proporzione, per vedere quanto si potrebbe risparmiare a livello economico, per non parlare poi dei disastri a livello familiare e personale degli infortuni.

### **FRANCESCO RAMPI**

(dal pubblico)

Avevo la necessità di fare due precisazioni: la prima in merito alla questione del costo del lavoro.

Io ricordo che in una discussione accesissima con il Governo Letta, il Consiglio d’Indirizzo dell’INAIL ha proposto ed attuato la prima riduzione del costo del lavoro sulla questione dei premi INAIL per il 14,7% e questa si sta attuando. Io credo che non ci sia più spazio per una riduzione dei premi INAIL, altrimenti si va a scapito dell’azione di carattere preventivo.

La seconda, siccome Pennesi ha parlato di strategia -io presiedo il Consiglio d'Indirizzo Strategico-, vorrei ricordare che concordo con molte delle sue osservazioni.



In questo caso invoco io la semplificazione e chiedo una mano al dott. Paolo Pennesi: piano delle attività di ricerca. L'INAIL investe nella ricerca per la prevenzione 100.000.000 di euro l'anno. Tempi per l'approvazione del piano della ricerca, che non è sottoposto al silenzio-assenso: 18 mesi.

18 mesi hanno voluto dire: privare la prevenzione di 150.000 euro che non si sono potuti spendere. Quindi diamo una mano a risolvere questa questione.

Seconda questione: l'On. Lattuca ha parlato di politica economica orientata alla prevenzione. Per me è come mettere un tappeto rosso attorno a questa cosa.

Un miliardo in questi anni: quest'anno, a dicembre, 300.000.000 di finanziamenti a fondo perduto, 65%. Nella Legge di Stabilità, io non ho visto ancora il testo, se il Tesoro non avrà fatto sfaceli da questo punto di vista, in accordo con il Min. Martina e con il Min. Poletti, ci sarà, sulla questione delle disgrazie di quest'estate in agricoltura, un piano straordinario finanziato totalmente dall'INAIL attorno alla questione dell'innovazione.

Io credo che questa sia la vera lotta al caporalato: cioè, se io innovo e non costringo i neri a stare 12 ore al giorno piegati sotto il sole ma a usare dei mezzi, si innova.

Io credo che bisogna riconoscere che gli Organi di Governo e gli Organi strategici dell'INAIL a questo punto di vista sono garanzia di innovazione.

## Costamagna

*Dott.ssa Hester, esperta in nanotecnologia, io chiedo come cambiano i costi per es. di assicurazione con le nuove modalità di lavoro. Ci sono rischi di sostenibilità oppure no?*

## KARENA HESTER

*(Traduzione)* Io sono una ricercatrice all'Università di Limerick in Irlanda e sono membro del "SUN FP7" (Sustainable Nanotechnologies Project) Europe for the project, fondamentalmente ci occupiamo di come hanno origine i rischi delle nanotecnologie scientifiche.



E' una parte della valutazione dei rischi di cui alla normativa sulla sicurezza sul lavoro. Noi ci occupiamo della generazione bottom-up dei dati riferiti alla sicurezza ambiente/lavoro.

L'oggetto del progetto vuole essere la progettazione top-down di un Decision Support System (DSS) per la creazione di regole per il datore di lavoro in questo sistema. Esso richiede due responsabili.

Sono previsti tre argomenti di ricerca per la valutazione dei rischi che riguardano tutti i cicli di nanomateriali. In particolare ci occupiamo dell'esposizione lavorativa. Tradizionalmente molti rischi riguardano la doppia inalazione: noi ci occupiamo della esposizione diretta ed indiretta che proviene dall'inalazione in germe ed alla inalazione pura e semplice. Questo è lo spettro di ricerca.

(<http://www.sun-fp7.eu> e [https://www.researchgate.net/profile/Karena\\_Hester](https://www.researchgate.net/profile/Karena_Hester) )

### **Luisella Costamagna**

*Coinvolgo la prof.ssa Montini perché vorrei che ci spiegasse –adesso abbiamo sentito il contributo sulle nuove modalità di lavoro- però qual è la prevenzione e la sicurezza dal punto di vista economico. Perché ancora consideriamo prevenzione e sicurezza sempre e solo un costo mentre, possiamo dirlo, un costo lo è la mancanza di sicurezza. Come si fa a cambiare questa mentalità nel nostro Paese?*

### **ANNA MONTINI**

Come si fa a cambiare questa concezione molto diffusa che considera i costi della prevenzione soltanto come dei costi e non come reali e potenziali produttori di benefici? Dal mio punto di vista nei decreti attuativi, una semplice analisi mette subito in luce una qualche lacuna: mancano completamente concetti quali “Costi degli infortuni”, “Benefici della prevenzione” e “Benefici della sicurezza”.



Costi e benefici economici della prevenzione non solo costi e benefici astratti o qualitativi: devono e possono essere quantificati e possono essere stimati. Poiché possono essere stimati presuppongono però che queste stime debbano essere accurate. Per essere accurate e quindi credibili e quindi spendibili per convincere l'agente economico ad investire in sicurezza, presuppongono anche che sia fatta un'attenta analisi per quanto riguarda la valutazione del rischio, i livelli d'incertezza e le analisi dei comportamenti degli individui. Spesso questi discorsi vengono un po' lasciati per ultimi e invece Lui/Lei (il lavoratore, l'individuo, la persona) ha delle proprie preferenze, che in senso economico non

vogliono dire semplicemente la scelta fra un vestito rosso ed un vestito blu ma vogliono dire qualcosa di più, che fra poco vedremo.

Quali sono secondo me le parole chiave che mancano per cercare di fare sistema, cioè di migliorare quel non-sistema che ha segnalato, all'avvio della mattinata, Paolo Pennesi, cioè dobbiamo cercare di fare un qualcosa che sia davvero multidisciplinare e non solo giuridico e non solo sociale e non solo sanitario. Quello che io posso aggiungere è quello che manca dal punto di vista economico. Mancano soprattutto queste parole chiave: costi, benefici, informazioni –ma in senso economico- ed analisi delle preferenze.

Per quanto riguarda la formazione si è detto tanto. L'informazione vuol dire però diffusione dell'informazione, vuol dire rendere diffusa la conoscenza, non solo dei rischi, non solo delle modalità da attuare in caso di evento avverso: deve anche cercare di migliorare la consapevolezza.

Che cosa, guardando altrove, stenta a diffondersi in Italia, quali sono gli strumenti che possono aiutare a fare il sistema?

Da anni nel sito del Dipartimento del Lavoro degli Stati Uniti esiste un programma che si chiama "Safety pays" che, sostanzialmente, permette di stimare i costi degli infortuni, per una dettagliatissima tipologia di infortuni. Questi strumenti sono congeniati in modo tale che se uno mette dentro dei dati aziendali riesce a capire in caso d'infortunio quanti giorni in più dovrà lavorare per recuperare e ripagare i costi di quell'infortunio.

Questa cosa, in Italia, per fortuna, sta prendendo piede. Dopo anni l'INAIL ha presentato due giorni fa a Bologna questo software, che si chiama "Co&Si", che sta per costi e sicurezza, che permette di calcolare i costi aziendali della non-sicurezza.

Però queste cose vanno veicolate, va diffusa l'informazione che riguarda l'esistenza e soprattutto, per il momento, possono accedere a quel software solo gli utenti registrati INAIL, invece secondo me devono essere fatta anche una versione "demo" che illustri le potenzialità sia del software in sé sia effettivamente la misurazione dei numeri che corrispondono ai costi degli infortuni.

L'informazione può venire anche dall'Agenzia Europea per Salute e Sicurezza sui Luoghi di Lavoro, che da anni redige dei "Facsheet", che sono dei documenti snelli semplici e leggibili da tutti, non hanno contenuti tecnici straordinari, in cui vi sono degli elementi da cui si riesce a capire quali siano effettivamente i costi economici degli infortuni sul lavoro. Dei documenti che aiutano a capire qual è il ragionamento, la traccia, il modo di ragionare che bisognerebbe adottare per fare un'effettiva valutazione economica della prevenzione degli infortuni sul lavoro a livello aziendale.

Un quesito per tutti. Noi siamo lavoratori ma siamo lavoratori particolari, rientriamo in certi settori ma ci sono individui che lavorano in settori o comparti produttivi molto diversi dal nostro. Come facciamo ad analizzare anche le preferenze che ci rivelano questi lavoratori? Ce le rivelano accettando compensi salariali diversi per diversi livelli di rischio associati alle diverse mansioni lavorative. Perciò, accettereste di lavorare come pulivetri per i grattacieli? Per quale salario? A quale età? Ognuno di noi potrebbe rispondere in maniera diversa a questi quesiti e potrebbe rispondere sulla base del contesto lavorativo in cui si trova ad operare, sulla base della sua età ma anche sulla base della sua percezione del rischio.

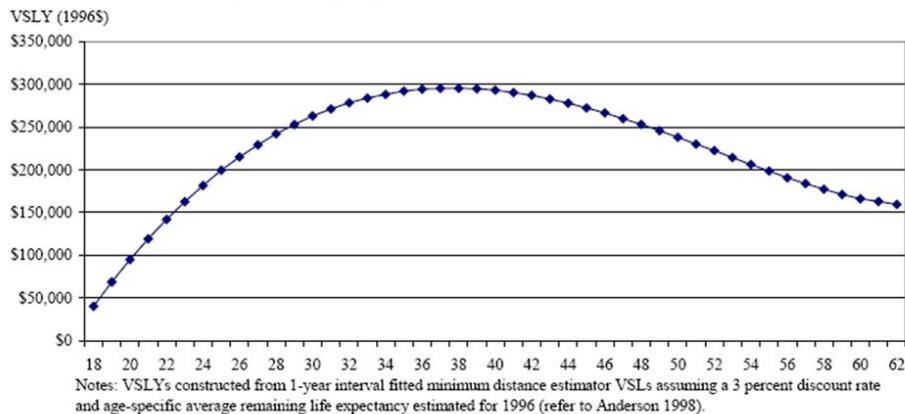
C'è uno studio, famosissimo in questo ambito della ricerca economica, che permette di mettere in luce quale sia la disponibilità indiretta rivelata dai lavoratori che si riflette sull'accettare o meno una mansione più o meno rischiosa per diversi compensi salariali. Provo a dirla in altri termini: ci può essere una certa disponibilità a pagare in diretta o una diversa disponibilità ad accettare indiretta dei lavoratori per ricoprire certi incarichi a seconda dell'età, a seconda di quanto vengano pagati, a seconda del livello di rischio.

Secondo voi il lavoratore più giovane, il lavoratore di mezza età, il lavoratore più anziano, per quali salariali è disposto ad accettare una mansione molto rischiosa? La risposta è nella slide n. 21:

(Slide 21)

## Valore della vita umana (anno) VSLY

Figure 7. Age-Specific Value of Statistical Life Years



I giovani sono disposti ad accettare mansioni rischiose per poco, perché pensano di non rischiare la vita; quando invece il lavoratore comincia ad avere una mezza età o comunque un'età centrale nella fascia d'età lavorativa (30-35 anni) il più delle volte ha un carico familiare, quindi una responsabilità completamente diversa, perciò vuole essere più che compensato per ricoprire una mansione molto rischiosa.

Quello che il mio intervento vuole sottolineare è che serve anche l'analisi dei comportamenti individuali, serve anche la diffusione dell'informazione e serve anche l'analisi economica dell'impianto normativo ma servono gli elementi economici che stanno proprio nella stima dei costi degli infortuni e nei benefici collegati ai mancati infortuni.

### Costamagna

*Gli ultimi due interventi: Vallicella, che ci parla dei costi della riabilitazione per malattie professionali e poi Dominici.*

### FRANCO VALLICELLA

Sono il Tesoriere della Federazione Internazionale Collegio Infermieri di Roma e quindi l'Ordine degli Infermieri. Sui costi mi permetto di fare una riflessione: io sono completamente estraneo a questo mondo, perché sono venuto al posto della Presidentessa che non poteva, ma ho ascoltato con molta attenzione quello che è emerso. Ho ascoltato perché io comunque appartengo al mondo del Servizio Sanitario Nazionale ed ho trovato che ci sono fortissime analogie fra il vostro ed il nostro



E' da tanti anni che lavoro in Sanità ed è da tanti anni che si fanno riforme, siamo alla terza. Queste riforme vengono subite dagli operatori. In realtà la chiave, anche per quello che avete testimoniato stamattina, mi sembra che sia quella comunque di valorizzare quello che c'è. Se non prendiamo l'abitudine di pensare che la soluzione è sempre qualcosa che non c'è, difficilmente riusciremo a mettere insieme il problema dei costi, il problema della riorganizzazione e il problema dello sviluppo e in questo caso il problema della prevenzione e sicurezza.

All'interno di ogni riforma, al di là di quello che è il contenuto della riforma, chi poi dà gambe a questo precetto normativo comunque sono le persone, sono i professionisti che lavorano all'interno della struttura. Se i professionisti vengono coinvolti, vengono valorizzati, si riducono i costi e si viene ad una possibilità di un risultato.

Noi l'abbiamo sperimentato in Sanità. Tra l'altro all'interno del vostro mondo scoperto che ci sono 700 infermieri, che magari fanno qualcosa di diverso rispetto a quello che succede nel mondo sanitario: un confronto per capire che effettivamente costituiscono una potenzialità importante, penso che sia assolutamente auspicabile.

### **PIERO DOMINICI**

Considerata la complessità e il legame esistente tra i differenti piani di discorso, proverò a sintetizzare i ragionamenti in punti problematici. Una scelta che mi auguro possa contribuire alla chiarezza ed alla semplificazione di questioni che sono tutt'altro che semplici e banali, come alcuni "superesperti" o "guru" vorrebbero far credere.

Nel quadro generale di un ripensamento complessivo del rapporto tra teoria e ricerca, tra teoria e prassi (si alimentano vicendevolmente), credo non si possa non prendere atto di come la complessità, l'ambivalenza e la rapidità del mutamento in atto abbiano evidenziato, senza margini di discussione, l'urgenza di (quanto meno) ripensare il paradigma (1996) e le stesse categorie concettuali con le quali abbiamo definito e interpretato la realtà fino ad oggi.

La complessità sociale e organizzativa, pur nella sua particolarità, costituisce sempre un problema di conoscenza e di gestione della conoscenza (Dominici 2003, 2011), di possibilità conoscitive che possono essere effettivamente selezionate e realizzate – mi viene in mente anche la weberiana sezione finita dell'infinità priva di senso del divenire del mondo.



Il dato di fatto è che non siamo pronti ad affrontare le sfide della complessità e del nuovo ecosistema, non tanto in termini di metodologia/e della ricerca (e di strumenti di rilevazione, sempre più affinati), quanto di modelli teorico interpretativi che devono guidare/orientare l'osservazione empirica, non soltanto scientifica, di fenomeni e processi.

Ma – come già accennato - servono educazione e formazione alla complessità e una rinnovata consapevolezza rispetto all'esigenza di un approccio multidisciplinare a questa stessa complessità che implica – come ho avuto modo di argomentare in tempi non sospetti – una ridefinizione dello spazio dei saperi e il ribaltamento di quelle logiche di potere e controllo che, a tutti i livelli, ne hanno sancito la parcellizzazione e reclusione dentro gli angusti confini delle discipline; discipline sempre più isolate e incapaci di comunicare tra di loro, con profonde implicazione anche per l'esterno delle torri d'avorio; separazioni/steccati disciplinari – si pensi all'annosa e, per certi versi, incredibile distinzione tra discipline umanistiche e materie scientifiche, tra formazione umanistica e formazione scientifica (uno dei motivi del nostro

ritardo culturale che tanti danni produce ancora) – che, non soltanto ostacolano l’osservazione e la comprensione della realtà (a livello sociale e delle organizzazioni complesse), la produzione sociale e la condivisione della conoscenza (architrave del nuovo ecosistema), ma si rivelano anche non in grado di restituire quello sguardo d’insieme e quell’ottica globale che gli attuali processi sociali, politici, culturali richiedono costantemente.

In tal senso, continuo ad esser convinto, e su questo approccio ho sviluppato le mie ricerche, che l’innovazione tecnologica costituisca da sempre un fattore strategico di cambiamento dei sistemi sociali e delle organizzazioni ma che questa, se non supportata da una cultura della complessità e da politiche di lungo periodo in grado di innescare e supportare il cambiamento culturale (centralità strategica di scuola, istruzione, università), si riveli sempre una straordinaria opportunità per pochi e/o, per meglio dire, per élite più o meno illuminate.

Da questo punto di vista, per ciò che concerne quella che ho definito la “società interconnessa”, l’orizzontalità e la democraticità delle procedure e dei sistemi non possono essere garantite dalla tecnologia in sé e per sé, dal momento che a fare la differenza sono (e saranno) sempre il fattore umano e la qualità delle relazioni sociali e dei legami di interdipendenza, dentro e fuori i sistemi sociali; dentro e fuori le organizzazioni complesse.

Come scrissi anni fa: ripensare i saperi e lo spazio relazionale, creare le condizioni necessarie per il cambio di paradigma (1996) e l’affermazione di quell’approccio multidisciplinare, tante volte invocato e altrettante completamente disatteso. Temi e questioni di vitale importanza che non riguardano più soltanto le comunità scientifiche e che devono essere portate fuori dalle torri d’avorio: non soltanto perché la sfera pubblica globale preme (si pensi alle questioni dell’accesso, della trasparenza e, più in generale, dell’openness), ma anche e soprattutto perché essa è decisiva per modificare in profondità la consapevolezza, la percezione e l’accettabilità/legittimazione sociale di questi fenomeni e dinamiche.

### **Sulla complessità delle organizzazioni e dei sistemi sociali**

Quella riguardante i sistemi sociali e organizzativi è, peraltro, un tipo di complessità del tutto particolare e difficilmente riducibile: in ogni caso, una complessità non riconducibile alla sola applicazione di formule matematiche e dati (fondamentali, chiariamolo) inquadrabili dentro un “oggettivismo scientifico” che torna egemone e contribuisce anch’esso ad alimentare un certo tipo di conformismo.

Dicevo: una complessità particolarmente complessa – mi scuso per il gioco di parole - in quanto chi la osserva (studia e analizza) e tenta di comprenderla è allo stesso tempo osservato; costantemente contamina e viene contaminato

dall'ambiente e dal sistema di relazioni; costantemente co-genera e co-produce i processi di cui è protagonista (elaborazione di informazioni e condivisione di conoscenza) e, nel far questo, non si adatta soltanto all'ambiente di riferimento e/o all'ecosistema ma lo trasforma.

Ripenso al vecchio, ma fondamentale, concetto di "osservazione partecipante" e partecipata; uno dei tanti concetti della ricerca sociale definiti, e *operazionalizzati*, molto tempo fa e oggi recuperati in tutti i settori della ricerca e della prassi organizzativa. L'osservazione (partecipante e partecipata) dei sistemi sociali e organizzativi ci costringe a fare i conti con l'attivazione di tutta una serie di fattori di condizionamento che modificano, non soltanto la percezione, ma anche le condizioni empiriche dell'evento osservato e perfino l'atto stesso dell'osservare (sia nella ricerca scientifica che nella gestione delle organizzazioni complesse).

Oltretutto, occorre considerare che tali dinamiche, oltre a manifestarsi sempre in chiave sistemica (ecco l'importanza di un approccio multidisciplinare e alla complessità) e ad essere caratterizzate dal venir meno del principio di causalità (A -> B --- valore probabilistico e statistico delle conoscenze), si evolvono *dentro un sistema di conoscenze sociali preesistenti*.

Sembra scontato dirlo - non è così, anzi spesso si ha l'impressione che non ci sia sufficiente consapevolezza - ma la stessa conoscenza scientifica, come qualsiasi attività di ricerca e innovazione, si sviluppa dentro contesti storico-culturali determinati che sono essi stessi "fattori" di condizionamento...si pensi, tra le questioni, alla weberiana impossibilità di una conoscenza realmente valutativa della realtà. Eppure è ancora molto diffusa la convinzione che formazione umanistica e scientifica possano/debbono essere tenute separate.

E dobbiamo sempre considerare che, quando parliamo di "sistemi complessi", ci stiamo riferendo a *sistemi* costituiti da molteplici elementi e variabili, a loro volta caratterizzati da *legami* (non facilmente riconoscibili) e complessi processi di *retroazione*, che non è possibile osservare isolandoli dal contesto di riferimento.

Le parti, che costituiscono i sistemi complessi, sono sempre strettamente interdipendenti ma non è mai così semplice individuarne i legami e le correlazioni. Questo perché siamo quasi sempre di fronte a dinamiche instabili, che rendono inefficace qualsiasi spiegazione deterministica e riduzionistica. Allo stesso tempo, esistono differenti livelli di descrizione che richiedono lessico e codici adeguati e pertinenti.

### **Ancora sulla "questione culturale"...**

Sinteticamente, propongo alcune considerazioni per sottolineare l'assoluta rilevanza delle questioni, scusandomi in anticipo, per la semplificazione di alcune di queste che meriterebbero ben altro approfondimento.

Procedo per punti.

1) Il nostro è un Paese dal quadro normativo e legislativo complesso e articolato: esistono molte leggi (forse, troppe), codici professionali, carte deontologiche, linee guida, sistemi di regole formali, sistemi di orientamento valoriale e conoscitivo. Eppure questi “strumenti” si sono rivelati condizione necessaria ma non sufficiente, perché esiste una dimensione, cruciale e fondante allo stesso tempo, che è quella della responsabilità; una dimensione che sfugge a qualsiasi tipo di “gabbia” e/o sistema di controllo, perché attiene proprio alla libertà delle persone (altro discorso da approfondire, legato al tema dell’emancipazione nella modernità: interessante il concetto di “libertà generativa”).

E da questo punto di vista, come non essere d’accordo con chi afferma che viviamo in una “società degli individui”, che sentono di non dover rispondere a nessuno dei loro atti, tanto meno ad una “comunità” i cui legami si sono fortemente indeboliti (e c’è chi parla di fine del legame sociale).

Qualche anno fa, intitolai un mio libro “La società dell’irresponsabilità” proprio per connotare questa condizione critica, ricollegabile solo in parte alla crisi economica (o ad indicatori di tipo economico): la “questione culturale” mette in luce, ancora una volta, non solo la crisi delle istituzioni formative, ma anche la debolezza dei vecchi apparati e delle vecchie logiche di controllo e repressione che non risolvono mai i problemi alla base; che sono sempre strategie di “breve periodo” (cultura dell’emergenza vs. cultura della prevenzione, a tutti i livelli e in tutti i settori della prassi).

Dobbiamo confrontarci con una “natura” intrinsecamente problematica e complessa dei sistemi sociali, non più riconducibile alle sole categorie (significative) di rischio, incertezza, vulnerabilità, liquidità etc. A ciò si aggiunga che, quasi paradossalmente, mai come in questi anni si è discusso (e si discute) di etica e di responsabilità in tutti i campi dell’azione sociale (dalla politica alla cultura, dall’informazione all’innovazione scientifica e tecnologica etc.).

Si potrebbe semplificare tale paradosso con la “formula”: trionfo dell’etichetta sull’etica. Paese di paradossi e contraddizioni (non soltanto sul piano culturale): da una parte, per ogni “nuovo” problema si invocano subito nuove leggi, nuovi codici deontologici, nuove prescrizioni, nuovi divieti; dall’altra, culturalmente, consideriamo quelle stesse leggi, norme, “regole” come un ostacolo alla nostra autoaffermazione ed al nostro successo/prestigio sociale.

D’altra parte, ciò che spesso sembra venire a mancare è proprio la coerenza dei comportamenti che, comunicativamente parlando, risulterebbe (è!) molto più efficace delle parole e dei principi spiegati attraverso un linguaggio, più o meno, politicamente corretto.

Da questo punto di vista, come peraltro sottolineato da più parti, siamo di fronte ad una vera e propria “emergenza educativa” legata ad una molteplicità di fattori e variabili, che hanno determinato una trasformazione profonda dei

processi di socializzazione ed una crisi delle tradizionali agenzie/istituzioni deputate all'interiorizzazione dei valori ed alla formazione delle personalità/identità (riconoscimento-rispetto-altruismo-senso civico-cittadinanza vissuta e non subita).

2) La "questione culturale", qui più volte richiamata, è legata come detto anche, e soprattutto, ad un problema di interruzione/crisi della comunicazione tra le generazioni (concetto che andrebbe sciolto e sviluppato).

Tuttavia, in questa prospettiva di analisi, non possiamo non registrare come i media (vecchi e nuovi, per non parlare dei social networks) – con il famoso "gruppo dei pari" – si siano letteralmente divorati lo spazio comunicativo e del sapere (?) gestito, in passato, della tradizionali istituzioni e agenzie educative e formative.

Fondamentale, quindi, ripartire da educazione e istruzione, basandole però su una ridefinizione della "qualità" della relazione tra gli attori dell'ecosistema formativo e comunicativo, oltre che, evidentemente, sulla preparazione e sulle competenze. E, nel lungo periodo, per far questo abbiamo bisogno di "teste ben fatte"(Montaigne), e non di "teste ben piene", che sappiano organizzare le conoscenze all'interno del nuovo ecosistema cognitivo (2005), altrimenti anche le opportunità della tecnologia saranno per pochi. E, come scrissi qualche anno fa, sarà la "società dell'ignoranza" e dell'incompetenza (non solo digitale...) perché da sempre POTERE=CONOSCENZA.

**Luisella Costamagna** *coinvolge il pubblico, che per alzata di mano manifesta il proprio pensiero: la maggioranza ritiene che questo cambiamento normativo sia un regresso e non un'evoluzione, sotto l'aspetto sicurezza sul lavoro.*

**FINE**

L'evento è visibile anche su YouTube ai seguenti URL:

Prima giornata: <https://www.youtube.com/watch?v=FYxioktBkMs>

Seconda giornata: <https://www.youtube.com/watch?v=wf3Rv3MDa5U>