

Legislazione e ispezione per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Efficacia e limiti

G.A. TOZZI

S.N.O.P. Società Nazionale Operatori della Prevenzione, Genova

KEY WORDS

Labour inspection; occupational health; safety management

SUMMARY

«**Legislation and occupational safety inspection. Efficacy and limits**». Objectives: To provide information regarding Occupational Health and Safety (OHS) Inspections in Europe. Methods and Results: The dynamics that are transforming regulatory subsystems and complementary inspection services are described. Simplification initiatives, the limits and difficulties of applying the different models of Health and Safety Management Systems are discussed. Examples are given on how to evaluate legislation and technical standards during planning and enforcement. Different approaches for studying characteristics, methodologies and efficacy in practice of OHS Inspection are provided. Conclusions: Targeted inspections need to respond to the needs of enterprises and workers. Impartiality must be guaranteed and workers' participation should be facilitated.

RIASSUNTO

Si fornisce un quadro delle dinamiche che stanno modificando i sottosistemi regolamentari e complementari dei servizi ispettivi. Si analizzano i processi di semplificazione, i limiti e le difficoltà dell'introduzione dei Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro. Si esemplificano le modalità di verifica in sede di elaborazione e di applicazione della legislazione e delle norme tecniche. Si indicano gli approcci per studiare forme, modalità operative ed efficacia dell'ispezione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

LE INCERTEZZE DEI SISTEMI REGOLAMENTARI

Alla fine degli anni '90, l'OECD riesaminava i sistemi di regolamentazione (16, 17), e tra essi quelli riguardanti la Salute e Sicurezza sul Lavoro, la loro messa in opera e il controllo sulla loro applicazione nei Paesi sviluppati. Scopo dichiarato era di individuarne elementi comuni, valutarne efficacia e costi, per semplificare le legislazioni e adeguarle alle caratteristiche delle società delle economie più

sviluppate, ridurre le barriere esistenti tra le Nazioni, quindi facilitare sviluppo e liberalizzazione degli scambi. In Europa (5, 7) si profilano, come prerequisito per la fattibilità di proposte legislative e di nuove politiche Comunitarie e degli Stati Membri (1), valutazioni di impatto sempre più stringenti in termini di costi, benefici e possibili alternative, spesso sotto la pressione di una discussa tradizione statunitense (8) secondo cui, siccome la crescita della produzione legislativa e dei costi conseguenti

Pervenuto il 3.3.2009 - Accettato il 23.4.2009

Corrispondenza: Dr. Giulio Andrea Tozzi, ASL 3 genovese, U.O. PSAL n.o. Ponente, via Operai 80, 16149 Genova
Tel. 0106447169 - Fax 0106447180 - E-mail: giulio.tozzi@asl3.liguria.it

risulterebbero più rapidi di quelli della capacità di spesa dei governi, in taluni casi il processo inverso, ossia la deregolamentazione, apporterebbe migliori rendimenti economici e già solo per questo maggiori benefici ai consumatori anche in termini di salute.

Anche sistemi consolidati come quello Europeo sono quindi in difficoltà, sottoposti a tentativi di revisione e sviluppo, non sempre in continuità con valori fondanti come il principio di precauzione, sotto il peso determinante del mutare degli equilibri politici e sociali. Così la Convenzione OIL 187/2006, "Quadro promozionale per la sicurezza del lavoro", nuovo riferimento internazionale per la messa a punto di politiche, sistemi e programmi nazionali in un quadro partecipativo, è stata per ora ratificata solo da pochissimi Stati.

L'articolazione delle responsabilità imprenditoriali in materia di salute è sottoposta al mutare delle condizioni concrete in cui il lavoro si struttura nel passaggio al lavoro post-industriale, dalla produzione di beni materiali a quella di informazione, idee, creatività, progetti e servizi, dal lavoro subordinato al lavoro atipico e autonomo (13). In Europa e nel mondo si cerca una loro collocazione tra giustizia penale, civile ed amministrativa, con combinazioni dei diversi approcci. Si paragonano sistemi in cui a rispondere è la sola impresa in quanto organizzazione, con altri in cui rispondono le persone del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti, con altri ancora in cui si bilanciano le diverse possibilità (4).

In prospettiva, dopo la battuta di arresto del 2000 e l'intervento dell'OIL, a breve si riproporrà all'ISO, su basi più allargate, il controverso confronto dei vari modelli di Sistemi di Gestione disponibili. Alcuni di essi, infatti, sono stati acriticamente presentati da gruppi di interesse come risolutivi, evitando di mettere in evidenza la necessità di complementari misure per creare condizioni di contorno che possano determinarne l'efficacia (27), in particolare quelle per garantire un adeguato sistema ispettivo e la partecipazione effettiva dei lavoratori alla tutela della propria salute (28).

Le *systematic reviews* della letteratura non riescono, ancora, ad offrire dati probanti quantitativi dell'efficacia di tali approcci, sia in un senso che nell'al-

tro, vuoi in termini di concezione, vuoi di applicazione (22). Gli studi risultano infatti scarsamente probanti e ancora rari, forse anche per la poca disponibilità delle aziende a fornire informazioni per ricerche che mettano in evidenza o a comparino eventuali limiti delle proprie organizzazioni (4).

Osservando un sistema avanzato come quello svedese, sembra inoltre fuori dalla portata di tali metodi un più profondo livello di intervento (9), per affrontare la psicopatologia delle organizzazioni e gli effetti disgreganti indotti dalla precarizzazione dei rapporti e dalla globalizzazione delle reti produttive.

A questa incerta evoluzione nel disegno dei sistemi regolamentari, occorre aggiungere i limiti intrinseci di comprensibilità, applicabilità e addirittura capacità di tutela della legislazione attuale.

Con gli strumenti dell'epidemiologia si possono talvolta stimare, a distanza, le ricadute della regolamentazione (14). Ancora meglio, un percorso di analisi di taluni suoi aspetti con strumenti come il T11 (12) può fornire incisive proposte già dalla sua elaborazione e in eventuali successivi emendamenti, oltre che garantirne una più efficace applicazione.

È da considerare inoltre che anche la complementare normazione tecnica non è esente da criticità. Trasparente sperimentazione e ricerca indipendente a fondamento delle norme tecniche di prodotto non sono affatto una prassi seguita di frequente, prevalendo spesso consuetudini e conoscenze progettuali restie a verifiche fuori dal contesto dove sono maturate (21). Una più estesa analisi ergonomica partecipata delle condizioni operative e organizzative messe in opera dagli utilizzatori finali delle attrezzature potrebbe aiutare, invece, nell'elaborazione e nella verifica dell'effettiva rispondenza delle norme tecniche di progettazione all'esigenza di ridurre i rischi nelle condizioni reali di lavoro (24).

LE INCERTEZZE DEI SISTEMI ISPETTIVI

In questa fluttuante dialettica sulle regole, i sistemi ispettivi, evidentemente, trovano delle difficoltà a identificare il proprio ruolo e ad esercitare così la propria azione istituzionale in maniera efficace e complementare agli obiettivi dichiarati della

legislazione. In Europa essi tentano di individuare gli elementi di un'identità condivisa (23), nella genericità di indirizzo dell'art. 4 della Direttiva 89/391/CEE e mantenendo come riferimento internazionale la Convenzione OIL 81/1947 sull'ispezione del lavoro.

Dai dati a disposizione, questi Servizi paiono investiti dalle stesse dinamiche sottese alla competizione tra le diverse concezioni dei Sistemi regolamentari. Molto spesso non appare con chiarezza se un dato modello organizzativo sia considerato preferibile ad altri perché la sua efficacia è stata dimostrata o piuttosto perché esso è, ad esempio, compatibile con esigenze di contenimento della spesa, riduzione della conflittualità ed esigenze di incentivi alle imprese (18), quindi complementare a modelli di gestione aziendale orientati proprio a evitare le azioni concrete e a manipolare i dati di salute e sicurezza. Povertà di risorse e politiche di sostegno occasionali, disomogeneità d'azione e interventi solo puntuali, riduttiva attenzione alla sicurezza trascurando spesso la salute, scarsa incisività dei sistemi e delle pratiche sanzionatorie, limitato rinforzo della partecipazione dei lavoratori, sembrano essere le inadeguate caratteristiche di molti servizi ispettivi europei (26).

Esplorare le forme concrete del lavoro ispettivo nella sua complessità, il grado di accettazione e validazione del sistema da parte del personale e dei principali soggetti destinatari del loro impegno, lavoratori, datori di lavoro e loro organizzazioni e disegnare attente, circoscritte esperienze misurabili, potrebbe fornire utili osservazioni sulle diverse opzioni che si confrontano, soprattutto qualora si voglia avviare un processo di riforma (1).

Gli indicatori quantitativi forniti dalle Istituzioni sulle attività nazionali (6), non armonizzati tra i Paesi europei, forniscono un quadro generale e delle stime sull'attività svolta, ma, per le ambiguità insite nella loro definizione e per la ridotta possibilità di verifica che offrono, non sono certo conclusivi per conoscere in profondità la qualità degli interventi effettuati e le ricadute effettive in termini di salute ottenute. I dati di alcune delle campagne europee per la sicurezza offrono comunque elementi di dettaglio utili per un primo confronto tra i diversi approcci ispettivi (19).

Piuttosto che le *systematic reviews* sulle valutazioni di efficacia di alcuni rari interventi, comunque utili per indicare le linee cui tendere per dare rigore metodologico alla ricerca quantitativa (25), offrono maggiori elementi di immediata applicazione le *narrative surveys* che analizzano i fattori che concretamente determinano il funzionamento dei sistemi ispettivi, come quelle che descrivono il difficile equilibrio tra deterrenza e persuasione, programmazione e reazione, dell'esperienza australiana analizzata nel quadro delle evoluzioni dei sistemi ispettivi Europei (10, 11). In accordo con tali analisi, testimonianze sull'efficacia del nostro peculiare sistema ispettivo territoriale ci derivano dalle campagne informative per la prevenzione di infortuni particolarmente frequenti sottoposte ad analisi per verificare gli effetti delle azioni intraprese (15), e da una *letteratura grigia*, in gran parte ancora da esplorare, dove si trovano descritte efficaci azioni ispettive di comparto, condotte localmente con un'abile dosaggio di deterrenza e persuasione (20).

CONCLUSIONI

A un sistema regolamentare per la progettazione e protezione del lavoro, dinamico e partecipato, applicabile e potenzialmente efficace in termini di salute, come quello Europeo con le sue derivazioni nazionali, dovrebbe corrispondere un'ispezione mirata, ma sensibile anche alle richieste spontanee del mondo del lavoro, capace di far tesoro della propria esperienza per indirizzare l'azione, con chiare forme di garanzia di indipendenza e un deciso orientamento verso i lavoratori che ne potenzi la partecipazione.

Gli ispettori dovrebbero essere messi in grado di usare in modo sufficientemente omogeneo, con la garanzia di un'adeguata discrezionalità, dei chiari poteri dissuasivi graduabili, tali da risultare sufficientemente energici per imporsi ai più riottosi, e una sufficiente articolazione di strumenti persuasivi.

Quindi elevati livelli di professionalità del personale ispettivo e risorse sufficienti a disposizione, sia per attrarre i migliori, sia per sviluppare e mantenere alta la formazione e le motivazioni di chi opera sul campo.

Siccome raramente leggi e norme sono astrattamente perfette e compiute e nessun approccio ispettivo può essere codificato rigidamente sotto l'effetto di abbaglianti simmetrie organizzative e contabili, occorrerà utilizzare idonei strumenti di analisi e ricerca per adeguarne reciprocamente caratteristiche ed esigenze.

NO POTENTIAL CONFLICT OF INTEREST RELEVANT TO THIS ARTICLE WAS REPORTED

BIBLIOGRAFIA

Questo articolo è tratto dalla rassegna scaricabile dal sito www.snop.it.

1. AREA LAVORO E PREVIDENZA: Piano di Misurazione degli Oneri Amministrativi delle Imprese – Anno 2007- Scheda MOA 2008
2. BERGMAN D, DAVIS C, RIGBY B: *International comparison of health and safety responsibilities of company directors*. CCA for the Health and Safety Executive Research Report 535 (Norwich, HSE Books), 2007
3. CARDANO M (a cura di): *Organizzazione d'impresa e sicurezza. Progetto di ricerca e primi risultati*. Torino: Regione Piemonte - Assessorato alla Sanità, 1999
4. CHEGINI A: *Evaluation of FOD's Topic Based Inspection*. Risk Solutions for the Health and Safety Executive Research Report 368 (Norwich, HSE Books), 2005
5. COMMISSIONE EUROPEA: *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE*. COM(2007) 23 definitivo, Gennaio 2007
6. COMMISSIONE SALUTE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME: *La tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: le direttrici di azione delle Regioni e Province Autonome – Il monitoraggio delle attività dei servizi territoriali*, 2008.
7. CONSIGLIO EUROPEO: *Conclusioni in materia di Migliore Regolazione*. Marzo 2008
8. CECOT C, HAHN R, RENDA A, et al: An Evaluation of the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the U.S. and the EU. AEI-Brookings Joint Center Working Paper No. 07-09
9. FRICK K: Sweden: Occupational Health and Safety Management Strategies from 1970-2001. in Walters D (ed.): *Regulating Health and Safety Management in the European Union – A study of the Dynamics of change*. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2002.
10. GUNNINGHAM N, SINCLAIR D: *Factors Impinging on the Effectiveness of the Mine Inspectorate*. Working Paper 54. National Research Centre for OHS Regulation. The Australian National University 2007
11. GUNNINGHAM N, SINCLAIR D: *Multiple OHS Inspection Tools: Balancing Deterrence and Compliance in the Mining Sector*. Working Paper 55. National Research Centre for OHS Regulation. The Australian National University 2007
12. http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf
13. ICHINO P: The new structure and contents of employers' judicial responsibility for workers' health and safety in the post industrial system. *Med Lav* 2006; 97: 232-239
14. LIPSCOMB HJ, LI L, DEMENT J: Work-related falls among union carpenters in Washington State before and after the Vertical Fall Arrest Standard. *Am J Ind Med* 2003; 44: 157-165
15. MANCINI G, BALDASSERONI A, LAFFI G, et al: Prevention of work-related eye injuries: long-term assessment of the effectiveness of a multicomponent intervention among metal workers. *J Occup Environ Med* 2005; 62: 830-835
16. OECD: Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques. GD(94)59 1994
17. OECD: Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance, 2000
18. O'NEILL R: Just who does HSE protect? *Hazards Magazine* 2007; 100: 8-9
19. OP DE HOEK PJ: *European Construction Campaign 2004 – Final Report*. The Hague, 2005. Online http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/construction_2004_en.pdf
20. PIZ C: Strumenti per aiutare e stimolare le aziende a valutare i rischi e gestire la prevenzione, ULSS n. 6 Vicenza. Comunicazione personale 2008
21. RICHES D: *Preliminary investigation into fall-arresting effectiveness of ladder safety hoops*. Safety Squared for the Health and Safety Executive Research Report 258 (Norwich, HSE Books), 2004
22. ROBSON LS, CLARKE JA, CULLEN K, et al: The effectiveness of occupational health and safety management system interventions: A systematic review. *Safety Science* 2007; 45: 329-353
23. SENIOR LABOUR INSPECTION COMMITTEE: *Common Principles for Labour Inspectorates Regarding Inspection of Health and Safety at the workplace*, 2004
24. STRAMBI F, BARTALINI M: Feedback, the method agreed with the project partners. In Boy S: *A European system to improve machinery safety by drawing on user's experience*. ETUI-REHS 2006.
25. VAN DER MOLEN HF, LEHTOLA MM, LAPPALAINEN J

- et al: Intervention for preventing injuries on the construction industry. Cochrane Database of Systematic Reviews 2007. Issue 4, Art. N.: CD006251
26. VOGEL L: L'inspection reste un maillon faible de la plupart des stratégies nationales de prévention. HESA Newsletter 2007; 33: 27-34
27. WALTERS D: *Workplace arrangements for OHS in the 21st Century. National Research Centre for OHS Regulation.* Canberra: National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation, 2003.
28. WALTERS D, NICHOLS T, CONNOR J, et al: *The role and effectiveness of safety representatives in influencing workplace health and safety.* Cardiff University for Health and Safety Executive Research Report 363 (Norwich, HSE Books), 2005