

LA MISSION E LE ISTANZE DI ANMIL NEL SOLCO DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA SUL LAVORO di Zoello Forni, Presidente Nazionale ANMIL

LA MISSION

La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è da sempre al centro del nostro impegno associativo. Nei suoi 76 anni di attività, ANMIL ha saputo consolidare la sua capacità di divulgazione e sensibilizzazione per la diffusione della cultura prevenzionistica nei luoghi di lavoro, affinando, giorno dopo giorno, i propri strumenti di informazione e formazione sulla materia; ciò senza mai tralasciare il lavoro di continuo aggiornamento di un *know-how* specialistico, fondamentale per offrire strumenti e servizi di qualità su una materia, quella della salute e della sicurezza sul lavoro, caratterizzata da una impronta fortemente interdisciplinare.

A tal proposito, dal 2014, è stata istituita una unità operativa di esperti, l'Ufficio Salute e Sicurezza sul Lavoro, che rappresenta il punto di arrivo e al tempo stesso di partenza di un rinnovato impegno associativo in questo delicato ambito, operando in quattro aree strategiche: progettazione normativa e dialogo istituzionale; studio e ricerca in chiave nazionale, internazionale e comparata; formazione e divulgazione.

L'attività istituzionale di ANMIL nel campo della sicurezza e della prevenzione si dipana dal tema dell'attuazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008), attraverso l'elaborazione di proposte normative e di integrazione dei testi di legge in materia, oltre che attraverso interventi tecnici presso la Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e presso la Commissione Lavoro del Senato. Proprio a tal riguardo, da ultimo l'Associazione è stata chiamata ad intervenire in audizione, in data 23 luglio 2019, presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati circa la proposta di legge n. 1266 a firma dell'On. Speranza e altri, recante 'Modifiche al Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali'.

Grazie al suo storico impegno, poi, l'Associazione ha fatto ingresso, per opera del d.lgs. n. 151/2015, nella compagine della Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, istituita presso il Ministero del Lavoro, ottenendo un ruolo istituzionale nella produzione, nella attuazione e nel monitoraggio della normativa e delle buone prassi in materia.

Sempre in veste istituzionale, ANMIL è parte del *focal point* nazionale della EU-OSHA - Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, insieme alle parti sociali, presso la Direzione Generale di INAIL. Il *focal point* si occupa di promuovere e attuare le campagne europee per la sicurezza sul lavoro, proiettando l'Associazione nel più ampio panorama istituzionale europeo.

Ad ampliare il novero delle relazioni istituzionali si è recentemente aggiunto l'Accordo-quadro, sottoscritto nel settembre 2019, tra la nostra Associazione e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) con cui è stato avviato un rapporto di collaborazione finalizzato alla effettuazione di attività di ricerca e di informazione sul tema della efficacia dell'attuazione della disciplina della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Più in particolare, anche per mezzo della condivisione delle rispettive banche dati ed archivi informativi, l'ANMIL e il CNEL si sono impegnati ad analizzare lo stato di attuazione della disciplina prevenzionistica in relazione alla contrattazione collettiva vigente, nonché ad indagare l'incidenza degli infortuni sul lavoro e delle



malattie professionali nei diversi settori produttivi, prendendo a riferimento la classificazione per codice ATECO e la contrattazione collettiva applicata in azienda.

In questo contesto si iscrive il Progetto di ricerca sottoscritto nello stesso periodo tra IRFA (Istituto di Riabilitazione e Formazione di ANMIL Onlus) e LABchain, centro interuniversitario di ricerca e alta formazione mirato alla promozione e al sostegno di processi di innovazione tecnologica della società e del mondo produttivo che ha sede presso l'Università degli Studi Roma Tre. Più in particolare, il Progetto mira alla istituzione di uno strumento di monitoraggio ed analisi periodica delle misure contenute nella contrattazione collettiva volte a favorire: l'applicazione della disciplina prevenzionistica per i disabili sul luogo di lavoro; il reinserimento e la riqualificazione professionale degli stessi; la valutazione del livello di implementazione pratica delle misure contrattuali, il monitoraggio delle buone prassi e la migliore disseminazione degli esiti della ricerca e del monitoraggio.

Invero, ANMIL vanta un'intensa attività di studio e ricerca scientifica sulle questioni legate alle tipologie di rischio nei diversi settori produttivi: alle patologie muscolo-scheletriche e ai disturbi a carico dell'apparato muscoloscheletrico; alla estensione delle tutele prevenzionistiche ed assicurative degli eventi infortunistici e patologici derivanti da attività criminose di soggetti terzi; alle problematiche riconducibili alle differenze di genere e ai rischi psicosociali. Altri campi di studio hanno altresì riguardato la gestione della sicurezza e della prevenzione nei cantieri edili, in collaborazione con gli ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri, e le drammatiche conseguenze delle patologie da amianto. Anche con gli ordini più rappresentativi dei professionisti addetti ai lavori (*in primis* Architetti, Ingegneri, Consulenti del Lavoro) infatti, ANMIL sta stringendo protocolli di intesa volti a promuovere iniziative congiunte e la raccolta di buone pratiche in materia prevenzionistica, in una logica di cooperazione e confronto costruttivi.

A livello operativo, l'Associazione eroga una serie di servizi che vanno dalla consulenza medico-legale, legale generica e specialistica fino all'assistenza personale e psicologica, attraverso specifici "sportelli amianto" gratuiti.

A completare il quadro vi è l'intensa attività di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, erogata con l'intento di incidere positivamente ed effettivamente sul comportamento dei lavoratori discenti. Per assicurarsi tale obiettivo, nel 2013 ANMIL ha elaborato un modello formativo non meramente formalistico, capace di corroborare la trasmissione delle conoscenze tecniche attraverso il coinvolgimento reale delle persone in aula. E infatti, affianco ai formatori qualificati e ai materiali didattici accuratamente predisposti, in ogni percorso formativo sono inserite alcune testimonianze di un infortunato sul lavoro, affinché i discenti siano spinti a riflessioni profonde sulla rilevanza quotidiana della sicurezza sul lavoro. Le storie dei nostri soci, che hanno subito un incidente sul lavoro o una malattia professionale, sono strumenti di formazione altamente efficaci.

Il catalogo formativo è rivolto a tutte le figure aziendali destinatarie dell'obbligo di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, in questi anni, ha formato centinaia di lavoratori, nei più svariati contesti produttivi.

La formazione è stata colta da ANMIL anche come occasione per favorire l'inserimento lavorativo dei disabili. In questo senso sono stati portati avanti due progetti (Fo.Qu.S. e OSE) rivolti alla formazione professionale degli invalidi del lavoro, finalizzata all'ottenimento della qualifica di formatori in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nella logica di costituire, presso le 106 sezioni provinciali, centri di formazione accreditati che offrano opportunità occupazionali ai disabili. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha sostenuto i progetti, riconoscendone le molteplici e integrate finalità sociali.



Non possiamo inoltre tralasciare le numerose attività di comunicazione, sensibilizzazione e divulgazione che impegnano l'Associazione su tutto il territorio nazionale. In particolare, preme sottolineare che ANMIL da diversi anni organizza numerose iniziative all'interno di quelle istituzioni a carattere sociale quotidianamente preposte alla formazione delle nuove generazioni: le scuole. L'Associazione, infatti, riconosce l'importanza di instillare la cultura della sicurezza nelle menti e nelle coscienze dei più giovani, futuri lavoratori e datori di lavoro. Ciò è a maggior ragione possibile grazie ai regimi di alternanza scuola-lavoro che hanno imposto fondamentali spazi formativi per i ragazzi che, di fatto, già vivono il mondo del lavoro.

In tal senso si contestualizza il Protocollo d'Intesa che il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha sottoscritto con l'ANMIL il 10 ottobre 2017, sulla scia della positiva esperienza del precedente accordo siglato nel 2009. L'iniziativa è infatti volta a prevedere l'integrazione del tema della sicurezza sul lavoro nei percorsi curriculari, rafforzando l'efficacia formativa attraverso il potere empatico delle testimonianze delle vittime del lavoro.

D'altronde, ANMIL vanta una ultraventennale esperienza nelle scuole, annoverando tra le principali iniziative i progetti SILOS e ICARO, integrati nel percorso scolastico, che hanno ricevuto lo straordinario plauso del presidente emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano. Ancor prima della istituzione del regime di alternanza scuola-lavoro, dunque, l'Associazione aveva colto l'importanza di adottare un approccio pedagogico innovativo in grado di integrare gli specifici insegnamenti con i basamenti dell'educazione civica che permettono ai giovani di avvicinarsi in modo consapevole e maturo al mondo del lavoro.

Con il duplice intento di avvicinare le nuove generazioni al tema della sicurezza sul lavoro e di formare figure professionali altamente competenti in materia, nel 2018 ANMIL ha sottoscritto una convenzione con l'Università Internazionale Telematica Uninettuno per l'attivazione nell'anno accademico 2017-2018, nell'ambito del corso di Laurea Triennale in Diritto dell'Impresa, del Lavoro e delle Nuove Tecnologie (CL 14), dell'Indirizzo in Diritto della Sicurezza sul Lavoro. La convenzione prevede: condizioni di iscrizione al corso di laurea di particolare favore per le categorie di persone più vulnerabili affette da diverse forme di disabilità e per i rispettivi familiari; lo svolgimento di attività di tutoraggio mirato a distanza per gli iscritti; la individuazione di esperti ANMIL quali docenti delle materie più caratterizzanti del percorso di studio. A supporto dell'iniziativa, IRFA - Istituto di Riabilitazione e Formazione di ANMIL, finanzia l'assegnazione di borse di studio volte a sostenerne l'iscrizione al corso di laurea dei soci ANMIL particolarmente meritevoli.

Sempre nell'alveo della diffusione della cultura della sicurezza e della prevenzione e nel solco del confronto costruttivo con il mondo associativo, sindacale e dell'impresa, ANMIL ha intensificato sempre di più la sua presenza nei eventi convegnistici e seminariali che si svolgono sul tema, su tutto il territorio nazionale, anche nel contesto delle massime manifestazioni fieristiche dedicate al tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Infine, l'Associazione fornisce, attraverso una Newsletter on-line, un aggiornamento periodico su norme, giurisprudenza, studi e ricerche, statistiche, contrattazione collettiva, rassegna stampa, eventi e prassi amministrativa sulla materia, a livello nazionale, internazionale e territoriale. Il servizio informativo è rivolto alle Sezioni ANMIL territoriali, ma anche al mondo dei professionisti e degli addetti ai lavori in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Infine, per potenziare l'informazione di ANMIL, rafforzare i contatti con le istituzioni e i protagonisti della prevenzione e della tutela dei lavoratori e delle vittime del lavoro, valorizzare l'attività delle Sedi associative sui territori, l'Associazione ha dato vita a Radio ANMIL Network. L'iniziativa prevede una diretta web di due ore, dal lunedì al venerdì, dalle ore 13.00 alle ore 15.00, dedicate all'informazione e all'approfondimento di temi che riguardano tutto il mondo del lavoro.



LE ISTANZE

L'ANMIL è nata per rappresentare e tutelare una categoria di persone particolarmente vulnerabili, cioè le vittime degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché i loro familiari. Una realtà associativa che, per questo motivo, rappresenta un *unicum* nello scenario europeo, oltre che in quello strettamente nazionale.

Quest'anno la nostra Associazione compie 77 anni di attività, contando più di 350.000 iscritti; in questi anni ci siamo costantemente dedicati non solo alle attività di tutela delle "vittime della insicurezza", alle quali il 13 ottobre 2020 sarà dedicato il nostro più importante appuntamento annuale, la settantesima Giornata Nazionale per le Vittime degli Incidenti sul Lavoro, ma anche al monitoraggio del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali in tutti settori produttivi, oltre che della evoluzione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, contribuendo alla sua implementazione attraverso un costante e costruttivo dialogo con le istituzioni e le parti sociali.

La dedizione costante a queste attività ci ha permesso di osservare che, nonostante i numerosi sforzi fatti dal Legislatore negli undici anni dall'entrata in vigore del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro (d.lgs. n. 81/2008), i livelli di efficacia delle tutele restano ancora insoddisfacenti, specie in alcune aree del Paese ed in alcuni ambiti produttivi.

Lo confermano, in primo luogo, i dati statistici forniti dall'INAIL ~~il 26 giugno 2019~~ nell'ultima Relazione annuale relativa all'anno 2019 sull'andamento infortunistico e tecnopatologico e i risultati più rilevanti ottenuti dall'Istituto sul fronte della ricerca, della prevenzione e degli investimenti nel ~~2018~~, oltre che gli esiti delle attività ispettive e di vigilanza, contenuti nell'ultimo Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, anch'esso relativo all'intero 2019 presentato il 18 aprile 2019. Queste evidenze hanno portato l'ANMIL ad indagare sulla ragione dello scollamento tra regole formali e tutele sostanziali.

A nostro avviso, questo fenomeno può ricondursi solo in parte alla necessità di semplificazione e completamento della disciplina prevenzionistica, pur urgente nel nostro Paese.

Infatti, a undici anni dall'entrata in vigore del Testo Unico Sicurezza, sono ancora una ventina i provvedimenti da attuare, e alcuni riguardano materie di grande rilievo.

Tra tutti, ad esempio, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, disciplinato dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che - eccetto il caso degli ambienti confinati per i quali il sistema ha cominciato ad operare positivamente con il DPR n. 177/2011, e il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico per la qualificazione del quale è stata predisposta la bozza di un DPR - è rimasto lettera morta per tutti quei settori ad alto tasso infortunistico, ovvero caratterizzati da forti complessità organizzative e da gravi fenomeni di concorrenza sleale.

In primis, nel settore delle costruzioni, con particolare riferimento agli appalti, il sistema di qualificazione delle imprese, se attuato, consentirebbe la continua verifica della idoneità tecnico-professionale sostanziale - e non solo cartacea e formale - delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, tenendo conto di elementi come gli adempimenti formativi e l'assenza di sanzioni da parte degli organi di vigilanza.

La qualificazione preventiva delle imprese e il controllo sul costante ed effettivo mantenimento di virtuosi standard contrattuali ed organizzativi da parte delle stesse sono infatti condizioni indispensabili per un salto di qualità nella gestione degli appalti.

Tra i provvedimenti del Testo Unico rimasti ancora sulla carta, emerge anche quello relativo all'attuazione dell'articolo 52, a sostegno della pariteticità e della bilateralità. Tale disposizione risulta importante ove si consideri il ruolo strategico a sostegno del sistema della pariteticità, quale



fondamentale strumento messo in campo dalle parti sociali, per opera del d.lgs. n. 81/2008, in attuazione degli accordi interconfederali sottoscritti dalle organizzazioni nazionali più rappresentative in ambito sindacale, al fine di dare alla politica di prevenzione un valore aggiunto, soprattutto per le piccole, medie e micro imprese.

La stessa urgenza si ravvisa per l'attuazione dell'art. 41 comma 4-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, che attende ormai da troppo tempo un intervento sulla disciplina della sorveglianza sanitaria speciale dei lavoratori.

L'impellenza normativa è spiegata dal dilagante utilizzo di sostanze psicotrope e stupefacenti nei luoghi di lavoro, la cui complessa gestione e responsabilità gravano da una parte sui datori di lavoro, dall'altra sugli organismi ispettivi e sulle strutture pubbliche.

Questo complesso di norme inattuata produce effetti negativi; *in primis* l'assenza di tutela per i lavoratori, parallelamente a profonde incertezze nella gestione della prevenzione da parte dei datori di lavoro.

Peraltro, è da sottolineare come alla incompleta attuazione del d.lgs. n. 81/2008 si sia affiancata negli ultimi anni la proroga di termini relativi a svariati provvedimenti.

Sempre nell'ambito dell'attuazione della normativa, siamo altresì consapevoli di quanto sia importante riavviare il lavoro operativo della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro che stenta però a ripartire nella sua nuova composizione.

Una circostanza, quest'ultima, che purtroppo lascia ancora in panchina l'ANMIL, pur formalmente entrata a far parte della Commissione da settembre 2015, per effetto del *Jobs Act*.

Peraltro, il 4 luglio 2019 è scaduto anche il mandato quinquennale della "vecchia" composizione della Commissione, costituita con il decreto del 4 luglio 2014.

Il nostro auspicio è che presto la Commissione torni ad essere operativa nella sua nuova composizione, considerato che, proprio per il fatto di rappresentare un'ampia varietà di attori, essa è in grado di svolgere un'attività di regolamentazione - o propedeutica alla emanazione di norme di legge - molto aderente alle esigenze di effettività e di organizzazione pratica della sicurezza.

Parimenti, permane l'augurio che a breve l'ANMIL possa prendere parte al tavolo sulla salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato ad avviare - in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Parti Sociali, con l'INAIL, l'INL, le parti sociali ed in generale con tutti gli attori istituzionali della sicurezza sul lavoro - il piano straordinario di prevenzione e sicurezza già inserito nel programma dell'attuale Governo.

È altresì doveroso rilevare come, a undici anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, sia ancora oggi possibile individuare prospettive di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle sue disposizioni.

In tal senso, né il decreto "del fare" (DL n. 69/2013) né le varie riforme del mercato del lavoro sembrano aver dato un contributo significativo all'auspicato processo di semplificazione e al conseguente innalzamento del livello di efficacia e di effettività delle tutele.

Pertanto, anche il *Jobs Act*, che con i suoi decreti attuativi ha modificato direttamente e indirettamente la normativa sulla sicurezza sul lavoro, può considerarsi un'occasione persa non essendo riuscito ad affiancare obiettivi di semplificazione e razionalizzazione a quello di completamento del relativo quadro normativo.

In questo contesto, dunque, la semplificazione del quadro legale e degli adempimenti inutilmente gravosi non può dirsi del tutto compiuta.

Un altro aspetto di cui, in questo momento storico, bisogna tener conto nel parlare di sicurezza sul lavoro è il fenomeno della globalizzazione sempre crescente.

D'altra parte, la nostra Associazione è da sempre attenta ai fenomeni globali che interagiscono con la materia prevenzionistica.



Invero, il mondo del lavoro globale è contrassegnato da nuove forme di lavoro e nuovi modelli organizzativi, caratterizzati da un elevato grado di flessibilità e digitalizzazione che, se non adeguatamente governati, possono esporre i lavoratori a nuove tipologie di rischi - come la eccessiva instabilità occupazionale ed economica e il gravoso carico lavorativo - sullo sfondo di un quadro di tutele inadeguato, derivante, in parte, dalla assenza di una corretta qualificazione giuridica dei rapporti contrattuali.

Esempio emblematico è stato fino a poco tempo fa quello dei lavoratori su piattaforma digitale, rispetto ai quali finalmente è intervenuto il Legislatore nazionale con il DL n. 101 del 3 settembre 2019 recante 'Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali', convertito con modificazioni dalla legge n. 128 del 2 novembre 2019.

Infatti all'art. 1, co. 1, del DL n. 101/2019 sono stati fissati i livelli minimi di tutela cui hanno diritto i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili, anche attraverso piattaforme digitali (c.d. *riders*).

Margini di miglioramento normativo sono altresì auspicabili sia in riferimento alle attività di sorveglianza sanitaria sia alle attività di formazione dei lavoratori.

ANMIL è infatti portatrice di una visione di una "sorveglianza sanitaria olistica", e non meramente burocratica, in cui la collaborazione proattiva del medico competente potrebbe essere di grande ausilio alla efficace gestione della sicurezza in azienda.

Riteniamo anche che la formazione per la sicurezza, sebbene opportunamente riformulata dagli accordi Stato-Regioni del 2011 e del 2016, presenti ancora eccessivi formalismi burocratici che per nulla giovano alla effettiva capacità di modificare positivamente i comportamenti delle persone.

Invero, la formazione è spesso percepita dai datori di lavoro come un gravoso costo e dai lavoratori come un mero adempimento formale, inadeguato a far acquisire gli insegnamenti proposti. Inoltre, questioni rilevanti sono relative al numero delle ore ed ad altri specifici contenuti - ancora insufficienti per alcuni settori o tipologie di rischio - o alla professionalità dei soggetti erogatori e dei docenti di attività formative, nonché alle metodologie didattiche impiegate.

Siamo altresì convinti della necessità di dare maggiore rilievo all'attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera c) del Testo Unico, che prevede l'integrazione, nei percorsi e nei programmi scolastici di vario grado, degli elementi fondamentali di salute e sicurezza sul lavoro.

Negli ultimi anni è sempre maggiore la tendenza a considerare la Sicurezza nelle scuole come Cultura da diffondere tra le nuove generazioni di studenti, vale a dire l'insieme dei futuri lavoratori e datori di lavoro, che devono acquisire e mettere in pratica nella quotidianità quella cultura della sicurezza che permetta loro di entrare nel mondo del lavoro con la giusta consapevolezza. In tal senso, sicuramente un salto di qualità è stato l'inserimento di percorsi formativi in materia di sicurezza sul lavoro per gli studenti dell'ultimo triennio di scuola secondaria di secondo grado, impegnati nei percorsi di alternanza scuola-lavoro; tuttavia, si evince sempre maggiormente la necessità di introdurre la materia di salute e sicurezza nei programmi didattici, a partire dai primi anni di scuola.

Riteniamo inoltre che la formazione alla sicurezza, per poter veramente incidere in senso migliorativo sui comportamenti, dovrebbe includere nei propri contenuti anche la testimonianza degli infortunati ed invalidi del lavoro. Una attività che ANMIL già conduce da più di dieci anni su tutto il territorio nazionale in collaborazione con le scuole e con le aziende.

Infine, l'ANMIL è consapevole del fatto che, parallelamente al miglioramento del quadro normativo, sia imprescindibile la promozione di studi scientifici su quei numerosi profili della materia che ancora destano numerose problematiche nella ricostruzione del nesso causale e nelle conseguenti tutele da apprestare ai lavoratori colpiti.



Infatti, l'investimento in attività di studio e ricerca in materia è un ambito in cui si è notevolmente ridotta l'attenzione delle istituzioni.

Dunque, dal punto di vista della prevenzione, nonostante la nostra normativa in materia sia tra le più puntuali ed evolute, mancano ancora importanti tasselli per superarne i limiti.

Si può inoltre dire che la tutela prevenzionistica andrebbe rivista guardando al futuro per cogliere i bisogni di una società in continua evoluzione, nella quale il lavoro e il welfare giocano un ruolo cruciale nella realizzazione dell'individuo.

