

SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO 14.12.04

Sindaco di Fucecchio Claudio Toni

L'obiettivo di questa giornata è quello di fare una riflessione comune su quanto è avvenuto nei luoghi di lavoro a seguito dell'applicazione del 626 e sul miglioramento delle condizioni di salute dei lavoratori attraverso l'evoluzione normativa sulla sicurezza che si è sviluppata a seguito dell'impulso innovativo del 626.

La salute e la sicurezza dei lavoratori non prescinde né dal tipo di lavoro, inteso anche come rapporto contrattuale, né dal rispetto delle leggi vigenti da parte delle aziende.

Per quanto riguarda il primo punto dobbiamo purtroppo sottolineare come anche nella nostra regione stia crescendo oltre alla disoccupazione, anche il precariato.

I cosiddetti lavoratori atipici, secondo recenti dati hanno raggiunto le 290.000 unità e rappresentano praticamente un quinto del totale dei lavoratori con un aumento annuo del 2%.

E dato ancor più allarmante è che questo tipo di rapporto di lavoro (si va dai contrattisti a progetto, ai cosiddetti co.co.co.) non è più appannaggio dei giovani ma si è esteso oramai a tutte le fasce di età, tanto che il numero maggiore è rappresentato dalla fascia di età che va dai 30 ai 40 anni.

Questi dati ci danno l'idea della crescente precarizzazione, e sappiamo bene che tutto ciò significa, non solo un salario più basso, ma anche minori tutele sotto tutti i punti di vista.

Per non parlare poi del lavoro nero, anche questo in crescita sia come numero di lavoratori che come aziende che ve ne fanno ricorso.

Per quanto riguarda l'altro punto citato in sede d'introduzione, e cioè quello del rispetto delle leggi da parte delle aziende, credo che la situazione attuale rappresenti bene quel senso d'illegalità che viene percepito oggi nel nostro paese.

Il rispetto delle regole è diventato un optional per chi le leggi le scrive figuriamoci poi per chi le dovrebbe recepire.

E il problema non sta, come qualcuno forse vorrebbe far credere, nella mancanza di una robusta legislazione: le leggi in materia sono valide e con l'innesto su queste della normativa europea il cerchio è stato chiuso.

L'impianto normativo però è oggi messo a rischio dalla politica del governo che nella propria proposta di legge non solo depenalizza ma addirittura desanZIONA i reati in tema di sicurezza sul lavoro.

Se dovesse essere approvata è facile intuire come gli incidenti sul lavoro sono destinati tristemente ad aumentare invertendo il trend positivo che si è registrato a livello regionale negli ultimi anni nonostante ancora molte aziende continuino ad non rispettare le leggi.

Nel 2003 su 6877 sopralluoghi delle ASL in provincia di Firenze in ben 1043 casi è stata mandata alla procura una notizia di reato. E' chiaro allora come per aumentare la sicurezza sui luoghi di lavoro c'è bisogno innanzitutto che le aziende facciano la loro parte.

Ma le sanzioni, i controlli, le regole non sono sufficienti se a queste non si affianca un'accurata opera di prevenzione basata su efficaci strategie: nella sua tendenza al mutamento continuo, il lavoro impone infatti un processo di confronto e aggiornamento in costante evoluzione.

Uno degli obiettivi principali quindi deve essere quello di accrescere la sensibilità verso le problematiche della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Nonostante i passi avanti che si sono compiuti, infatti, i problemi restano e destano ancora molte preoccupazioni.

Le cause principali del fenomeno degli incidenti sui luoghi di lavoro, anche nelle nostre zone, a mio avviso sono tre:

1. il livello di osservanza delle norme di sicurezza "molto basso" soprattutto per le piccole imprese;
2. il fenomeno del lavoro nero che continua a restare grave;
3. e soprattutto la mancanza di una vera e diffusa cultura della prevenzione e della legalità che induca al rispetto delle norme di sicurezza.

Informazione e formazione sono indispensabili quando, anche per motivi di sicurezza, vengono introdotte nuove e più avanzate tecnologie che possono essere sfruttate al meglio solo grazie ad una profonda conoscenza da parte degli operatori del modo di operare delle macchine.

Prendiamo ad esempio il settore dell'edilizia. Le innovazioni tecnologiche hanno migliorato molto le condizioni di lavoro dell'operaio edile, rendendone sempre più qualificata e specializzata la prestazione professionale; tuttavia i tempi stretti per eseguire un lavoro, la concorrenza fatta per prestazioni o appalti a prezzi sempre più bassi, il rivolgersi a lavoro precario, al subappalto o addirittura al lavoro nero, spingono le ditte a trascurare la sicurezza.

Il perdurare di una cultura della fatalità che non ha giustificazioni, ma che resta ancora molto radicata nel variegato popolo dei cantieri.

Garantire che il lavoratore, se straniero, abbia una conoscenza sufficiente della lingua; ed in questo continuerà il

costante impegno dei comuni dell'area, assicurarsi inoltre che, indipendentemente dalla qualità della formazione offerta dalle singole aziende, che gli operai abbiano una conoscenza di base minimale, senza la quale non sia consentito loro di lavorare in cantiere o in un laboratorio.

Sono le misure più elementari che dovrebbero venire in mente ad un buon legislatore, per affrontare un'emergenza sentita veramente.

La formazione dovrà essere garantita con determinazione maggiore: è questo forse il passaggio più critico per un approccio veramente nuovo.

Solo una buona formazione concreta e di provata efficacia potrà garantire di perseguire la sicurezza come obiettivo costante e indefettibile.

La cultura della prevenzione deve partire da lontano: l'educazione alla sicurezza deve avvenire fin dagli anni di scuola in quanto, in una fase particolare che potrebbe fare anche da potente moltiplicatore di sicurezza nell'ambito familiare e sociale.

Deve essere questa la principale leva che spingerà il futuro lavoratore a coltivare la propria sicurezza ed il proprio diritto ad essa con una attenzione privata ed esclusiva, quasi istintuale.

Il primo attore della sicurezza deve essere il lavoratore stesso. E non perché glielo dica la 626 o il sindacato, o le istituzioni, ma perché ne va della sua sopravvivenza, della sua salute, della sua dignità.

Alle istituzioni spetta il compito di garantire al lavoratore questo diritto.

Prime valutazioni in relazione allo schema di decreto legislativo per un Testo Unico sulla sicurezza e igiene del lavoro, approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 novembre 2004 ai sensi dell'articolo 3 della legge 29.7.2003 n. 229

Carlo Smuraglia -

Da anni si sottolinea da varie parti l'esigenza di un Testo Unico sulla sicurezza del lavoro, che raccolga le norme vigenti e le coordini, nel contempo apportando alcune innovazioni necessarie per rafforzare e rendere più efficace il sistema di prevenzione.

Il primo tentativo risale al 1978 con la legge di riforma sanitaria; poi ci furono le proposte della Commissione Lama e dopo ancora, nel corso della tredicesima legislatura, la presentazione, la discussione e l'approvazione nella Commissione Lavoro del Senato di un Testo molto ampio, peraltro mai approdato all'Aula.

Adesso l'iniziativa è stata assunta dal Governo con la predisposizione di uno schema di decreto legislativo in virtù della delega conferita dal Parlamento con l'art. 3 della legge 229/2003.

Il primo quesito che si pone è se questa iniziativa, in sé commendevole, perché corrispondente ad una esigenza più volte - come si è detto - manifestata, sia corrispondente alle attese e alle effettive necessità.

Va ricordato, in premessa, che l'art. 24 della legge 833/1978, che peraltro non ebbe alcun seguito, fissava precisi criteri per la delega, spesso notevolmente avanzati, fra i quali particolarmente significativo quello contenuto al punto 8, che faceva esplicito riferimento all'obbligo del datore di lavoro di programmare il processo produttivo in modo da farlo risultare rispondente alle esigenze della sicurezza del lavoro. Compariva così, per la prima volta, un riferimento alla organizzazione del lavoro come fattore primario di rischio e di responsabilità. Da notare anche che alle norme delegate si affidava il compito di determinare le sanzioni, da graduare in relazione alla gravità delle violazioni e comportanti comunque, nei casi più gravi, l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a 10 milioni.

Anche le proposte allegate alla relazione Lama non ebbero alcun seguito.

Più ampia e complessa fu, invece, la vicenda delle iniziative parlamentari della tredicesima legislatura, che furono accompagnate da numerose audizioni e da assidui contatti con operatori e studiosi, recepirono molte modifiche rispetto al testo originario, ottennero l'approvazione della Commissione lavoro del Senato e poi si fermarono lì.

Peraltro, l'esigenza di provvedere a un coordinamento delle norme vigenti in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, che desse certezza e chiarezza delle regole, non riducendosi peraltro al livello di un'opera di mera compilazione, diveniva sempre più sentita anche a seguito delle numerose direttive comunitarie, destinate – prima o poi – ad essere recepite anche dal nostro Paese.

Comunque, anche al fine di introdurre significative innovazioni che potenziassero il sistema della prevenzione, appariva necessario tener conto delle esperienze concrete e misurarsi anche con la scarsa effettività di un sistema, peraltro ormai molto completo.

Un criterio fondamentale poteva e doveva essere fornito dal rapporto conclusivo (novembre 2003) del monitoraggio e controllo dell'applicazione del decreto legislativo 626/94, effettuato dal coordinamento delle Regioni e Province autonome.

In estrema sintesi, quel rapporto – che è giusto considerare di grande rilevanza – concludeva nel senso che "il quadro descritto non mette in discussione la validità della norma e del percorso metodologico e culturale che le è sotteso, ma indica chiaramente che è necessario e urgente agire per favorire il raggiungimento di una sua coerente ed efficace applicazione in tutte le aziende italiane". Le carenze applicative rivelate dal rapporto coincidevano in gran parte con quanto si andava rilevando da tempo: si notava una "discreta attuazione delle regole, ma spesso più burocratica e formale che sostanziale, si sottolineava l'incompleta attuazione dei principi partecipativi, si rilevava una maggiore criticità nelle piccole aziende, si indicavano infine i maggiori punti deboli per l'attuazione del sistema, nella formazione, nella programmazione degli interventi, nelle procedure di sicurezza, nella difficoltà a fare entrare i programmi e le misure di sicurezza in un vero sistema complessivo di gestione delle aziende. Infine, si sottolineava la necessità di una seria programmazione degli interventi di vigilanza (soprattutto della cosiddetta sorveglianza prevenzionale), evidenziando che con ciò "non si intende capovolgere i tradizionali e corretti criteri di programmazione delle attività dei servizi di prevenzione di vigilanza negli ambienti di lavoro, delle aziende sanitarie, fondate su diffusione e gravità del rischio e sui dati statistici relativi ad infortuni o malattie professionali, bensì suggerire un ulteriore criterio di programmazione di cui tener conto".

Merita un espresso richiamo un'osservazione conclusiva del rapporto, là dove si afferma che "non va dimenticato come lo stesso legame tra il sistema sicurezza e il sistema qualità sia una garanzia per la salute dei lavoratori e anche per la produttività aziendale".

Insomma, con quel rapporto si era in presenza di un approccio finalmente complessivo, non limitato a una visione angusta e settoriale, ma idoneo ad

accogliere tutti gli aspetti del fenomeno, attorno ai quali impostare una strategia globale e condivisa di interventi.

E' significativo il fatto che il rapporto si concludeva con un'osservazione molto puntuale: "in questa ottica, sarebbe negativo per il sistema procedere con semplificazioni legislative per affrontare un problema sostanzialmente complesso".

Orbene, se questi erano i parametri e le indicazioni disponibili, la lettura dello schema di decreto legislativo non consente di esprimere valutazioni positive e di particolare apprezzamento; piuttosto sembra doversi parlare di una grande occasione mancata (e non solo da ora, perché all'origine c'è il provvedimento di delega, già allora criticato da molti studiosi e operatori).

E' vero che vi sono alcuni aspetti positivi, fra i quali vanno ricordati: il fatto stesso di tentare un coordinamento e riduzione ad unum di norme complesse e non sempre coerenti fra loro; la previsione dell'estensione delle tutele a tutti i lavoratori subordinati e autonomi, quale che sia la tipologia dei contratti; il tentativo di introdurre qualche semplificazione, soprattutto a vantaggio delle imprese minori. E' altrettanto vero, però, che il provvedimento non sembra tener conto né delle indicazioni dell'articolo 24 della legge 833/78, né delle esperienze e conoscenze acquisite nel corso della tredicesima legislatura né – infine, e questo è ancora più grave – del rapporto di monitoraggio delle Regioni. In sostanza, non solo non si colgono, nello schema, significative innovazioni in tutti i settori indicati come più "critici", ma non si individuano affatto rimedi concreti e validi contro il livello troppo basso di attuazione dei precetti normativi (vuoi sotto forma di vera e propria inottemperanza, vuoi sotto il profilo di adempimenti solo formali e burocratici).

In più, si colgono agevolmente sintomi assai gravi di arretramento rispetto al sistema vigente, che proprio in alcuni suoi punti nodali rischia di essere notevolmente indebolito; con ulteriori pericoli per quanto riguarda la sicurezza del lavoro, notoriamente in fase tuttora critica, e con ulteriori rischi di scontro con l'Unione europea, qualora venga riscontrato che l'arretramento riguarda anche le linee assunte dall'Unione europea nelle sue direttive.

In particolare:

- a. l'articolo 1 appare riduttivo rispetto ai poteri e alle competenze legislative e relativi limiti. Nessun dubbio sull'obbligo di rispetto delle normative comunitarie; ma è assai improbabile che il limite della legislazione delle Regioni e Province autonome possa ridursi al "rispetto dei principi fondamentali ricavabili dal presente decreto legislativo". Manca del tutto il riferimento alla Costituzione ed ai principi fondamentali di cui all'art. 117, nuovo testo, comma 3 (principi che non possono essere ridotti solo a quelli ricavabili dal decreto legislativo). Tutto questo va rilevato non già per sminuire i poteri delle Regioni, che sono e restano rilevanti, ma per evitare una complessiva discrasia, nel sistema di

sicurezza, e fenomeni eventuali di dumping economico – sociale a livello territoriale.

- b. l'articolo 2087 c.c. è ritenuto norma di fondamentale importanza, da tutta la dottrina e da tutta la giurisprudenza. Questa norma, che esiste nel codice civile dal 1942 e che obbliga i datori di lavoro ad "adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro", non può subire gravi limitazioni con semplice tratto di penna, come pretenderebbe di fare l'art. 1 comma 4 dello schema. Non sarebbe più necessario, per il datore di lavoro, individuare lui stesso le misure necessarie, al di là delle previsioni normative, perché basterebbe rispettare le prescrizioni del decreto legislativo e le "norme" di buona tecnica e di buona prassi. Non c'è dubbio che siamo di fronte ad un notevolissimo passo indietro rispetto a un principio che in tutti questi anni è stato recepito come fondamentale e che anzi in alcune sentenze della Corte di Cassazione ed anche a seguito dell'avvento delle direttive comunitarie, è stato ritenuto come ulteriormente rivitalizzato e rinforzato.
- c. Il principio esposto nell'articolo 6, comma 1 lettera b), secondo il quale l'eliminazione o la riduzione dei rischi dev'essere realizzata mediante "misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili..... in quanto generalmente utilizzate" è fortemente riduttivo rispetto al concetto di "massima sicurezza tecnologicamente fattibile", acquisito da anni dalla più diffusa giurisprudenza, proprio al fine di evitare un pericoloso riferimento non solo a valutazioni di convenienza economica, ma anche a pratiche generalizzate, che non è detto siano sempre le migliori e le più accreditabili scientificamente e tecnicamente. La sentenza della Corte Costituzionale 312/1996 è stata poi correttamente interpretata anche attraverso importanti decisioni della Corte Suprema di Cassazione, a fronte delle quali non è pensabile un arretramento e nemmeno un ripensamento facilmente giustificabile.
- d. La contrapposizione tra i veri e propri precetti normativi e le norme di buona tecnica e le buone prassi, finisce per depotenziare il sistema normativo, a vantaggio di indicazioni spesso evanescenti e non sempre dotate di reale effettività. Non di questo c'era bisogno, lo si è già detto; se mai, il sistema esigeva un ulteriore rafforzamento della precettività delle norme.
- e. Il sistema delle sanzioni, apparentemente lasciato inalterato (e certamente visto ancora con criteri molto riduttivi rispetto alle previsioni, addirittura, della legge 833/78), in realtà subisce un forte depotenziamento proprio perché la sanzione si accompagna, di regola, solo ai veri precetti normativi, ma non alle buone prassi e alle norme di buona tecnica. In realtà, in questo modo si realizza una forma di depenalizzazione sostanziale, della quale non vi era nessun bisogno, anche perché a prevedere adeguati correttivi all'eventuale rigidità del sistema aveva già provveduto lodevolmente il decreto 758/94.

- f. E' da considerare come un sostanziale regresso, almeno rispetto alle attese ed alle necessità reali, anche tutto ciò che manca e che talora è semplicemente enunciato. In particolare, mentre nell'articolo 1 comma 2, si fa riferimento alla "responsabilità sociale delle imprese", in tutto il testo non si trova una disposizione che dia concreta attuazione al proposito manifestato nella norma. Per altro verso, non si coglie l'occasione per individuare i contenuti effettivi di quella "responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica" di cui si parla da anni e in particolare a partire dalla legge 29 settembre 2000 n.300, mai attuata nella parte relativa proprio alla sicurezza del lavoro.

Questi sono, peraltro, soltanto alcuni degli aspetti più clamorosi delle valutazioni non positive effettuate all'inizio, ai quali se ne potrebbero aggiungere certamente altri. Al di là di questi aspetti di carattere soprattutto di principio, vi sono numerose altre osservazioni da fare in termini di sufficiente concretezza e cominciando a scendere in qualche modo nel dettaglio, anche se i tempi consentono di farlo, per ora, soltanto in modo limitato.

In particolare:

1. La tecnica utilizzata è quella di inserire nel Testo Unico i principi generali, trasferendo tutti gli aspetti più specifici negli allegati. In questo modo, però, il sistema non si rafforza e sotto certi aspetti si complica; mentre c'è il rischio evidente della degradazione di molti precetti imperativi al semplice livello di norme tecniche e di buone prassi, spesso sprovviste di sanzioni effettive. Non è convincente, d'altronde, l'argomento secondo il quale la collocazione di norme più dettagliate e specifiche fra gli allegati consentirebbe un più rapido aggiornamento delle norme; in realtà, per ottenere un risultato del genere vi sono ben altri sistemi e metodi, sul piano giuridico, altrettanto e probabilmente molto più validi e non suscettibili di creare riduzioni complessive del livello di tutela.
2. Nella relazione si fa una distinzione netta tra un nucleo intangibile di norme che riguardano gli obblighi fondamentali di natura organizzativa e comportamentale e le norme di buona tecnica e le buone prassi. Altre volte si distingue tra disposizioni incidenti direttamente sulle condizioni di sicurezza ed altre la cui inosservanza non comporterebbe conseguenze immediate e dirette sulle condizioni di sicurezza, e quindi non sarebbero più obbligatorie. Queste distinzioni sono estremamente labili, sia in relazione alla difficoltà di individuare criteri differenziali sicuri, sia in rapporto alla chiarezza della normativa per la sua quotidiana applicazione, sia infine agli effetti della individuazione – in sede giurisdizionale – del nucleo fondamentale della colpa, nel caso di infortuni sul lavoro e relative responsabilità.
3. L'esclusione di moltissimi lavoratori di varie tipologie dalla determinazione del numero di lavoratori dal quale il decreto fa discendere particolari obblighi (art. 4 co. 1) è certamente negativa, agli effetti di un efficace sistema di prevenzione.

4. L'affidamento alla libera scelta del datore di lavoro dei criteri di redazione del documento di valutazione dei rischi (art. 7 co. 1 lettera b) n. 1) rappresenta un passo indietro rispetto alle definizioni oggettive ed al richiamo alle linee guida formulate da enti pubblici, che hanno costituito finora il principale punto di riferimento.
5. La riconosciuta facoltà di redigere il documento di valutazione dei rischi in forma semplificata sulla base di indicazioni fornite dagli organismi bilaterali (art. 7 co. 6) è incoerente col sistema e palesemente pericolosa, oltretutto negativa ai fini di una efficace e rapida vigilanza.
6. Manca una disciplina completa ed efficace dei consulenti della sicurezza, ormai largamente diffusi in forma individuale o in forma societaria, nonostante inconvenienti ed abusi più volte segnalati da varie parti.
7. Lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione dev'essere consentito, ma con particolari cautele. Nello schema di decreto, invece, (art. 17) si ampliano i limiti già previsti dal 626, non si prevede alcuna forma di aggiornamento e si esclude ogni tipo di comunicazione agli organismi pubblici.
8. La riunione periodica viene omessa proprio nelle aziende in cui il rischio è maggiore (art.18 co. 1).
9. Le attribuzioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza vengono in qualche modo ridotte o comunque, per alcuni versi, sottoposte a limitazioni ingiustificate (art. 26 co. 1 lettera a)). Non vengono previste concrete garanzie contro eventuali ostacoli frapposti alla loro attività, non risultando sufficiente – in base alle esperienze ormai acquisite – il generico richiamo alle tutele previste per le rappresentanze sindacali. Tant'è che nella precedente legislatura fu discussa a lungo l'ipotesi di uno specifico intervento normativo, poi decaduto per fine legislatura e mai ripreso in considerazione.
10. Il ritorno alla figura della disposizione (art. 32), divenuta inutile specialmente dopo il decreto 758/94 e dopo alcune esperienze non esaltanti, è certamente negativo, perché introduce meccanismi complicati e sicuramente non certamente non validi ai fini dell'efficacia e della prontezza degli interventi. Il sistema previsto di mera sanzionabilità in forma indiretta dell'inosservanza della disposizione, è assai debole e certamente soggetto ad enormi difficoltà attuative, essendo previsto, (art. 32 co. 2) il ricorso gerarchico, con possibile efficacia sospensiva. In realtà, si sarebbe dovuto operare – invece – nella direzione di un rafforzamento del sistema previsto dal citato decreto 758/94, dimostratosi – nel complesso – valido.
11. Non si capisce perché, dopo aver proclamato la rilevanza del ruolo delle Regioni, non si consenta loro di effettuare monitoraggi se non "congiuntamente" con altri organismi, pubblici e privati (articolo 34 co. 1); in realtà, se è certamente

auspicabile un coordinamento, non si vede perché ogni verifica debba essere fatta in forma congiunta tra numerosi enti.

12. Il sistema delle sanzioni viene fortemente depotenziato, non solo per quanto riguarda la minore responsabilizzazione dei datori di lavoro, ma anche e soprattutto perché troppe sono le disposizioni che passano a livello di buone prassi o di norme tecniche.
13. L'abrogazione di interi provvedimenti tuttora dotati, per molti aspetti, di validità ed efficacia (art. 186, con particolare riferimento ai decreti presidenziali 547/55 e 303/56) e la degradazione di alcune parti di essi a livello di buona tecnica o buone prassi, significa sostanzialmente disperdere un patrimonio normativo che per tanti anni è riuscito a conservare un saliente valore.
14. L'aggiornamento continuo di tutti gli operatori addetti alla sicurezza, pubblici e privati, è previsto in forma oltremodo generica e vaga.
15. Il rafforzamento della rete delle strutture pubbliche, da tutti auspicato, sia per le funzioni di prevenzione e consulenza che per quelle di vigilanza e repressione, è sostanzialmente assente. Non si riesce a trovare traccia, in alcuna parte del testo, delle osservazioni e delle proposte formulate dalle Regioni nel rapporto conclusivo più volte ricordato, in cui si proponeva un ripensamento della stessa "mission" degli organi SMI della prevenzione, in funzione di un rafforzamento sostanziale e del superamento delle note difficoltà che si frappongono a un'attività davvero organica, programmata, efficace e coordinata, soprattutto ai fini della prevenzione e della tempestività di ogni intervento.
16. Per un provvedimento che dovrebbe unificare e coordinare tutto il sistema sono troppe le esclusioni e le deroghe, anche per settori di particolare rilievo o rischiosità.
17. Per quanto riguarda le sanzioni amministrative o meramente pecuniarie, manca una disciplina moderna e aggiornata che ne consenta una reale effettività, nonostante i buoni propositi manifestati nella relazione.
18. Si parla più volte, e talora con accenti particolarmente enfatici, del nuovo ruolo che si intende assegnare agli enti bilaterali, anche in tema di sicurezza del lavoro. Per la verità, un rafforzamento degli organismi previsti dall'art. 20 del decreto 626 era stato chiesto da più parti. Ma non sembra che quella adottata possa essere considerata la soluzione giusta. La facoltà di compiere sopralluoghi (art. 27 co. 4) per verificare l'applicazione delle norme si sovrappone palesemente e pericolosamente ai compiti e alle funzioni degli organismi pubblici di vigilanza. Mentre il potere di rilasciare una certificazione si sovrappone ai compiti di altri organismi anche privati, non solo senza vantaggi reali, ma anzi col rischio di produrre problemi e tensioni anche nell'ambito aziendale, per la possibilità di conflitti e contrasti con l'attività dei RLS e delle stesse rappresentanze sindacali. Tantomeno appare convincente l'attribuzione agli enti bilaterali di un'altra funzione impropria qual è quella di fornire

indicazioni per la stesura del documento di valutazione dei rischi nell'ipotesi di cui all'art. 6 co.7 dello schema. Sarebbero certamente più utili di tutto quanto previsto, disposizioni dirette ad incentivare sia i compiti tipici degli organismi di cui all'art. 20 del decreto 626, sia la contrattazione collettiva di settore a livello aziendale. Ciò si può ottenere agevolmente con strumenti indiretti e rispettosi dell'autonomia delle organizzazioni sindacali (basti pensare all'ipotesi, sperimentata in altri Paesi, di incentivazioni, premi e riconoscimenti di qualità, in favore delle aziende nelle quali vigono buone relazioni collettive).

19. Sono difficilmente comprensibili le ragioni che stanno alla base del previsto "ridimensionamento" della Commissione permanente (art. 35), che avrebbe solo bisogno di essere fatta funzionare a regime, senza le pause particolarmente lunghe cui si è assistito negli ultimi anni.
20. Le disposizioni relative alle incentivazioni e alle attività promozionali, soprattutto a favore delle piccole imprese (art. 37) sono di una genericità assoluta, mentre è incomprensibile l'attribuzione di particolari ed esclusivi poteri, in questo campo, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
21. La sorveglianza sanitaria diventa obbligatoria solo per i rischi previsti dal decreto (art. 23 co. 1). Con ciò non viene presa in considerazione, in alcun modo, la tematica dei cosiddetti "nuovi rischi" collegati all'organizzazione del lavoro ed agli aspetti relazionali (non solo ripetitività e monotonia, ma anche mobbing, molestie nei luoghi di lavoro, ecc.), nonostante che la materia abbia formato oggetto, di recente, di particolare attenzione da parte di tutti gli studiosi ed anche dello stesso INAIL (v. circolare 71 del dicembre 2003).
22. Infine, se è giusta – come si è già rilevato – la estensione di tutte le norme e misure di sicurezza a tutti i lavori e a tutte le tipologie di rapporti, è evidente che l'estensione – di per sé – non è sufficiente, viste le ovvie difficoltà che si prospettano per ciò che attiene al lavoro autonomo e per tutti i lavori frammentati, "atipici", eseguiti in luoghi diversi dalla sede principale di lavoro, in forme particolari, e così via, per i quali l'informazione, la formazione e la stessa vigilanza sono certamente assai poco agevoli. Un testo che volesse essere davvero innovativo non dovrebbe esimersi dal fornire indicazioni e regole precise, adeguate alle singole fattispecie. La genericità dei riferimenti previsti può costituire soltanto un'agevole fonte di inadempimenti e di inosservanze sia dei veri e propri precetti che delle stesse indicazioni fornite dalla tecnica e dalla prassi, peraltro in questo campo ancora, e per forza di cose, del tutto insufficienti.

Naturalmente, questi rilievi sono soltanto quelli formulabili nei tempi ristretti di un primo esame di un testo apparso assai di recente, dopo varie formulazioni e diversi ritocchi. Se ci sarà, come sembra, la proroga del termine per l'emanazione del decreto legislativo fino al 30 giugno 2005, sarà certamente possibile approfondire l'analisi, effettuare raffronti puntuali tra la materia inserita nello schema e quella finora vigente, e così via; e sarà certamente

possibile formulare proposte anche più concrete di modifica delle parti di cui si è segnalata la criticità. Lo spostamento del termine sarebbe certamente utile al fine di consentire alle Regioni di esprimere in tempi ragionevoli il parere prescritto dalla legge e allo stesso Parlamento di discutere a fondo un problema di così rilevante importanza emanando pareri ragionati e utili alla individuazione delle migliori soluzioni possibili, in un settore nel quale si assiste ancora quotidianamente a fenomeni molto preoccupanti e certamente assai dolorosi, come quelli degli infortuni sul lavoro (e particolarmente di quelli più gravi) e come le malattie da lavoro, che si vanno diffondendo, al di là di quelle tradizionali, anche in relazione al mutamento delle condizioni di lavoro, delle tecnologie e delle trasformazioni dei processi produttivi.

TESTO UNICO SULLA SICUREZZA DEL LAVORO **Discussione delle ultime proposte governative.**

Beniamino Deidda

Nelle ultime settimane la discussione sulla proposta di T.U. approvata dal governo si è fatta molto animata. Ma non va dimenticato che il T.U. altro non sarà che l'attuazione della legge delega n. 229/03, cosiddetta legge di semplificazione. E' mia convinzione che alcuni contenuti del T.U. fossero già delineati, sia pure in maniera equivoca, nella legge di delega alla quale forse non si è prestata la necessaria attenzione.

Prima di affrontare i contenuti del testo governativo vorrei dire, per non essere frainteso, qual è il mio parere in ordine al riordino e alla semplificazione delle norme in materia di sicurezza che è l'obiettivo conclamato della legge delega.

Personalmente sono da tempo tra quelli che vedono con preoccupazione l'accumulo indiscriminato di norme sanzionate penalmente, che ha l'indubbio risultato di inflazionare il processo penale senza garantire contemporaneamente l'efficacia della sanzione.

Del resto da tempo chi si occupa di diritto penale ha dovuto constatare che l'eccesso di norme sanzionate penalmente non sempre trova riscontro nella reale efficacia della sanzione. Non è detto cioè che un notevole numero di norme penalmente sanzionate riesca a tradursi in un sistema di reale tutela dei beni che si vogliono proteggere.

E' accaduto puntualmente anche in materia di salute dei lavoratori.

Ma anche in un passato recente, quando vigevano solo i DPR degli anni '50, non si può dire che mancassero le norme, anzi erano un numero straordinariamente maggiore che negli altri paesi europei; ma, quanto alla loro efficacia, il nostro paese era di gran lunga più indietro.

Queste considerazioni dimostrano che non è il numero delle norme o la severità della sanzione in caso di violazione a determinare la validità di un sistema normativo. E' invece la chiarezza delle norme, la precisione e l'univocità della formulazione, l'equilibrata distribuzione e produzione delle sanzioni che evitano che un sistema normativo faccia la fine delle "grida" manzoniane.

E' con questo metro dunque che dobbiamo valutare la legge di delega e la proposta del nuovo testo unico.

2. Mi pare perciò che l'intento di riordinare le norme vigenti rappresenti un serio tentativo di razionalizzazione dell'intera materia dell'igiene e della sicurezza sul lavoro.

Il tentativo sarebbe ancor più lodevole specialmente se intendesse muoversi lungo la direttrice che è stata chiamata del "diritto penale minimo", nel quale la sanzione penale dovrebbe essere riservata a quei comportamenti e a quelle violazioni che mettono in pericolo beni fondamentali della collettività.

Mi pare dunque che non ci si debba pregiudizialmente opporre né al tentativo di riordinare, e perfino di semplificare, (se la semplificazione significa non riduzione o banalizzazione, ma chiarezza), la legislazione in materia di salute sul lavoro, né al proposito di rivedere il sistema sanzionatorio, perché vi è al contrario una grande necessità di chiarezza e di razionalità.

Naturalmente questo tentativo deve essere ancorato al rispetto di alcune condizioni, che invece già nella disegno di legge delega sembrano talvolta confuse.

In particolare tra i vari punti che dovrebbero rappresentare i principi ispiratori della delega che l'art. 3 della legge conferisce al governo fa capolino un equivoco che potrebbe dilatarsi fino a diventare devastante. Dopo aver affermato che deve essere adottato il criterio di riformulare l'apparato sanzionatorio, la lett. g) dell'art. 3 prescrive "la promozione di codici di condotta e diffusione di buone prassi che orientino la condotta dei datori di lavoro, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati". Naturalmente nessuna contrarietà ai codici di comportamento e alle buone pratiche nella prevenzione per la salute. Ma essi non possono essere l'alternativa delle norme e delle regole giuridiche, specie in un paese come il nostro.

3. Alla luce di questi criteri penso che si dovrebbe esaminare il contenuto dell'art. 3 della legge delega, cercando di cogliere i nessi relativi al regime di responsabilità dei vari soggetti e al profilo sanzionatorio. E' chiaro che la costruzione delle responsabilità dei vari soggetti e le relative sanzioni sono strettamente legati alla natura degli obblighi cui questi soggetti sono tenuti; cosicché è necessario esaminare se nei vari commi che sono contenuti nell'art. 3 si

possa scorgere la filosofia che dovrebbe ispirare la revisione del regime di responsabilità e la riformulazione del sistema sanzionatorio.

A questo proposito il primo punto da prendere in esame è proprio l'estensione degli obblighi che si pensa di dover porre a carico delle imprese. Le lett. a) e b) dell'art. 3 autorizzano i peggiori sospetti, non solo perché si parla di "semplificazione delle disposizioni vigenti per l'adeguamento alle normative comunitarie", ma soprattutto perché si prevedono misure tecniche di prevenzione "compatibili" con le caratteristiche delle imprese, in particolare delle piccole imprese artigiane. E' chiaro che se si svuota il sistema degli obblighi, il problema delle sanzioni diventa secondario.

Non sono le misure di prevenzione che devono essere compatibili con le caratteristiche gestionali e organizzative delle imprese; sono semmai le imprese che devono strutturarsi nel rispetto delle regole di prevenzione della salute.

Si tratta di formule preoccupanti che sembrano ignorare gli obblighi di adeguamento alle direttive comunitarie.

Il recepimento delle norme comunitarie non può essere "semplificato", per la buona ragione che le direttive dettano requisiti minimi obbligatori per tutti gli Stati membri, salvo il diritto di questi di varare disposizioni che meglio garantiscono la salute dei lavoratori.

E' vero che il recepimento di tali norme non deve essere necessariamente accompagnato dalla sanzione penale per tutti i casi di violazione; ma qui è in discussione la portata degli obblighi e non la sanzione.

Qualche chiarezza occorre pur farla in materia di piccole e piccolissime imprese. E' dall'approvazione della legge 626 che si sente il coro delle organizzazioni delle varie categorie che denuncia il soffocamento delle imprese ad opera di uno stato che strangola, di regole capaci solo di paralizzare l'attività, di costi insostenibili, di balzelli irragionevoli e così via.

Credo che bisogna intendersi. Che si semplifichino le procedure è seriamente auspicabile e non solo per le piccole imprese; che si elimini una burocrazia fastidiosa e soffocante è soprattutto importante per le piccole imprese.

Ma è altrettanto vero che la snellezza delle procedure non può tradursi in sconti sulla prevenzione della salute.

La salute, l'incolumità, la vita delle persone sono diritti forti e inalienabili della personalità e non possono essere dimensionati sull'organizzazione dell'impresa.

Perdere le mani nell'impresa artigiana non è più consolante che perderle alla FIAT; una disciplina che graduasse la prevenzione sulle dimensioni dell'impresa sarebbe sicuramente incostituzionale.

4. La lett. d) dell'art. 3 introduce l'esigenza di riformulare l'apparato sanzionatorio. Gli obiettivi che con la riformulazione dovrebbero essere perseguiti non sembrano tutti collocarsi sullo stesso piano. In realtà il termine "riformulazione" si addice soltanto ad uno dei propositi, quello che la legge delega definisce come "revisione del regime di responsabilità", tenuto conto della posizione gerarchica all'interno dell'impresa e dei poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione sui luoghi di lavoro.

Se il legislatore usasse le parole in senso proprio si dovrebbe concludere che il criterio di distribuzione delle responsabilità va rivisto tenendo conto appunto della posizione gerarchica all'interno dell'impresa. In questo senso la frase equivarrebbe ad una sottolineatura della fondamentale responsabilità che compete al datore di lavoro, inteso come colui che, in virtù dei suoi poteri di decisione e di spesa, ha l'ultima parola.

In questa direzione spinge del resto la logica del decreto legislativo 626 che istituisce un vero e proprio sistema di sicurezza al cui centro, in funzione di regista di promotore e di controllore del processo di prevenzione, sta appunto il datore di lavoro.

Dunque in questo senso la lett. d) dell'art. 3 non conterrebbe una novità; solo, semmai, un invito ad estendere la filosofia delle responsabilità contenuta nel decreto 626 (che non è la medesima che si ritrova all'interno dei DPR 547 e 303, costruita tutta sull'equiparazione tra datori di lavoro e dirigenti) all'intero corpus normativo.

Ma è da temere che la frase usata dall'art. 3 abbia scopi diversi e anzi contrastanti con la filosofia ora ricordata, che cioè intenda valorizzare i compiti assegnati ai vari soggetti dell'impresa ("i poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione") con sostanziale esonero da responsabilità proprio del datore di lavoro.

Ma la lettera d) contiene un altro obiettivo di grande importanza: quello di ridefinire le fattispecie contravvenzionali a carico dei preposti. Quest'esigenza non può che essere condivisa specie alla luce di quanto stabilisce il decreto 626, che sotto questo profilo sconvolge il precedente assetto della responsabilità del preposto.

Com'è noto nei DPR 547, 303 e 164 i preposti, conformemente alle loro mansioni di carattere esecutivo e di controllo, venivano sanzionati per un numero limitato di violazioni specificamente indicate dalla legge.

Al contrario nel sistema sanzionatorio previsto dal decreto 626 tutti i soggetti all'interno dell'impresa rispondono dell'attuazione dei precetti di prevenzione, ciascuno nell'ambito delle proprie attribuzioni e competenze, come precisa l'art.1 del decreto legislativo. Un'impostazione di questo genere rimanda continuamente l'interprete all'individuazione dei compiti e delle mansioni esercitate in concreto dai preposti.

L'esperienza di questi ultimi anni insegna che molto spesso i preposti finiscono per essere coinvolti sul piano giudiziario anche in quei casi in cui l'azione o l'omissione che concreta la violazione difficilmente potrebbe essere addebitata alla loro iniziativa. E' dunque positivo un intervento che ridefinisca e chiarisca le responsabilità dei preposti.

5. Infine la lettera d) dell'art. 3 contiene due accenni che più propriamente qualificano la riforma del regime sanzionatorio. Da un lato si invoca la previsione di sanzioni amministrative per gli inadempimenti formali di carattere documentale; dall'altro si prefigura il coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza ed al controllo, concedendo priorità ai compiti di prevenzione e di informazione rispetto a quelli repressivi e sanzionatori.

Il primo profilo va indubbiamente nella direzione del diritto penale minimo e restituisce razionalità ad una disciplina caratterizzata dal generale ricorso alla sanzione penale che finisce per rendere evanescente e sfumata la distinzione tra violazioni gravi di norme che mettono a repentaglio la salute o l'incolumità dei lavoratori e violazioni di obblighi formali di minimo spessore per quanto attiene alla prevenzione. E' chiaro che la previsione di sanzioni amministrative per quest'ultimo tipo di violazioni avrebbe l'effetto di rendere più evidenti e più sentiti gli obblighi fondamentali e meno dispersiva l'azione degli organi di vigilanza. Certo

nella definizione di questa gerarchia tra i vari obblighi che gravano sui diversi soggetti vi è il rischio di scivolare su interpretazioni formalistiche e incapaci di cogliere la reale incidenza di alcuni adempimenti nel quadro del sistema di sicurezza adottato in ciascuna azienda.

Non sono pochi coloro che di fronte alle esigenze "minimaliste" del diritto penale manifestano non poche perplessità. Perplessità che in una materia come questa non sembrano del tutto ingiustificate. Si rileva sostanzialmente che la cultura della sicurezza nei nostri luoghi di lavoro richiede la previsione di sanzioni penali come l'unico effettivo deterrente contro forme di disinvolta assenza delle cautele più elementari.

Chi si occupa di diritto penale conosce bene la funzione pedagogica che ha la sanzione penale nei contesti in cui è scarsa la consapevolezza della necessità di salvaguardare diritti forti e fondamentali. E non si può nascondere che vi sono casi in cui la sanzione penale sembra essere davvero l'unica remora capace di contrastare fenomeni di vero e proprio lassismo in materia di prevenzione.

Mi scuso per la lunga premessa, ma ho ricordato il contenuto della legge delega per mostrare come fossero largamente prevedibili alcuni elementi che figurano nella proposta di decreto legislativo e che costituiscono l'opzione peggiore delle tante che la delega rendeva possibili.

La prima questione fondamentale è quella del metodo usato per riordinare le norme di igiene e sicurezza sul lavoro. E' stato lo stesso governo a dichiarare che "era opportuno identificare un nucleo intangibile di norme individuato nelle disposizioni comunitarie in materia di salute e sicurezza e nei loro allegati".

E dunque il metodo più sicuro e più semplice sarebbe stato quello di costruire il T.U. intorno al D. Lvo 626, tanto più che il governo ha dichiarato di voler utilizzare la tecnica legislativa secondo la quale "nell'articolo vengono ricompresi esclusivamente gli obblighi fondamentali di natura organizzativa e comportamentale, mentre vengono riservati agli allegati le norme di buona tecnica, le buone prassi e i principi generali di sicurezza a cui devono corrispondere gli standard tecnico-costruttivi di macchine impianti apparecchi elettrici e di altri settori specifici di interesse per la sicurezza".

Dunque niente di meglio poteva pensarsi che lasciare intatto il D. 626 il quale contiene soprattutto principi e norme procedurali e di natura organizzativa e comportamentale e che

detta i requisiti minimi che il legislatore comunitario detta per tutti i paesi membri. Non ha nessun senso "semplificare" i requisiti minimi previsti per i paesi membri, per la buona ragione che essi devono essere rispettati tutti senza sconti e senza pericolose tentazioni riduttive, per le quali la Corte di giustizia europea ci ha già duramente bacchettato.

E invece nel T.U. il D. 626 viene riscritto e reso meno incisivo e cogente. E' un caso o è una scelta? E' troppo presto per dirlo. Lo vedremo alla fine.

Certo è che alcune differenze tra il testo del D. 626 e quello del T.U. appaiono allarmanti. Citerò soltanto quelle che a mio giudizio, deformano irrimediabilmente il sistema prevenzionale vigente.

Innanzitutto l'art. 6, intitolato "misure generali di tutela", riscrive l'art. 3 del D. 626 e al 2° co. lett. b) dice testualmente "eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, mediante misure tecniche organizzative e procedurali concretamente attuabili nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate".

Questa modifica introdotta dalla lett. b) va letta insieme al comma 4 dell'art. 1 del T.U. secondo cui "l'osservanza delle prescrizioni del presente decreto legislativo, nonché delle norme di buona tecnica e della buona prassi di cui all'art. 5, comma 1 lett. l) ed m) costituisce attuazione dell'art. 2087 c.c."

E' difficile credere che i compilatori della bozza ignorassero che cosa rappresenta nel nostro ordinamento l'art. 2087 c.c. E che non lo ignorassero si evince dal tenore del commento che accompagna il testo normativo.

Tutti sanno che la costante interpretazione della giurisprudenza è nel senso di ritenere che il datore di lavoro abbia l'obbligo di tutelare l'integrità fisica, morale e psicologica del lavoratore adottando tutte le misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente fattibili. Ma nel commento ministeriale si precisa che l'espressione 'in quanto generalmente utilizzate' si è resa necessaria per aderire alla sentenza della Corte Costituzionale n. 312/96 nella quale si afferma che il generale dovere di protezione della sicurezza dei lavoratori è soddisfatto attraverso "il riferimento alle misure che, nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni, corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti".

Naturalmente le cose stanno diversamente. La Corte Costituzionale si è limitata a rigettare l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 41 D. l.vo 277/91 che aveva ad oggetto esclusivamente il rischio rumore, sottolineando che il legislatore del 1991 si riferisce alle misure "che corrispondono alle applicazioni tecnologiche generalmente praticate ... sicché penalmente censurata sia soltanto la deviazione dei comportamenti dell'imprenditore dagli standard di sicurezza propri, in concreto e al momento, delle diverse attività produttive".

La verità è che estendere questa interpretazione della C.C., che si riferisce esclusivamente al rischio rumore, a tutta la legislazione prevenzionistica è una scelta politica che non è affatto inevitabile. Tanto è vero che la Corte di Cassazione, chiamata successivamente a pronunciarsi sul punto, ha affermato che la sentenza della C.C. ha inciso solo sulle misure organizzative e procedurali concretamente attuabili per ridurre al minimo i danni derivanti dall'esposizione a rumore, "dando specificità al generico dettato legislativo attraverso il riferimento agli standard di sicurezza generalmente praticati nei vari settori produttivi", senza peraltro incidere sul generale principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile, ribadito dall'art. 3 del D. 626.

Di fatto invece, con le disposizioni del nuovo testo unico, l'art. 2087 non sarà più applicabile nei termini costantemente affermati dalla giurisprudenza che aveva parlato di "obbligo per il datore di lavoro di aprirsi alle nuove acquisizioni tecnologiche" (Cass., Sez IV 27.9.94, Kuster). Cade così uno dei capisaldi della cosiddetta sicurezza assoluta. Da ora in poi ci dovremo contentare della sicurezza relativa dettata dalle applicazioni tecnologiche "generalmente praticate".

Sempre il comma 2 alla lettera l) prevede "la programmazione delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, attraverso l'adozione di codici di condotta e di buone prassi".

Quello che prima era un obbligo intrinseco al documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 4, 2° co. del d. 626, viene ora innalzato a principio generale, cioè nell'empireo delle buone intenzioni. E così nella pratica quello che era un obbligo sanzionato, costitutivo del documento di valutazione dei rischi, diventa un edificante proposito per datori di lavoro di buona volontà.

Ma veniamo al documento di valutazione dei rischi, che era per così dire il cuore del sistema di prevenzione, l'adempimento propedeutico ad ogni programma di sicurezza, quello che meglio scolpiva le funzioni di regista che il d. 626 attribuiva al datore di lavoro. Era chiaro, almeno per i più smaliziati tra gli organi di vigilanza, che quello era il nodo essenziale di ogni progetto di prevenzione aziendale e dunque si attribuiva la massima importanza ai criteri con cui la valutazione veniva eseguita e al rigore scientifico delle conclusioni.

Ebbene di questa centralità della valutazione dei rischi l'art. 7 del nuovo testo unico non conserva traccia. Vi si dice che "la scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro" che vi provvede con criteri di semplicità brevità e comprensibilità". Francamente non posso che aderire entusiasticamente a questo richiamo alla comprensibilità e alla brevità, io che ho sempre trovato poco comprensibili i documenti di valutazione e che tuttora m'insospettisco quando me ne viene consegnato uno che supera le 20 pagine. Ma la semplicità, cosa vorrà significare che il documento deve essere semplice? Anche quando la valutazione dei rischi è complessa? Anche quando l'azienda è articolata e le lavorazioni e il ciclo produttivo siano tecnicamente complicati?

Non sarà piuttosto che questo è un modo per ridurre la portata prevenzionistica del documento di valutazione? Nel commento che accompagnava la bozza di T.U. c'è una curiosa *excusatio non petita*. Vi si dice: "la disposizione non intende impedire all'Autorità Giudiziaria di trarre notizie di reato dal documento di valutazione del rischio, ma evitare che le indicazioni contenute nel documento vengano assunte, di per sé, quali fonte o elemento di prova ai fini sanzionatori". A parte l'idea ridicola che si possa intervenire sul sistema della valutazione delle prove disciplinato dal cpp attraverso una formuletta del TU in materia di sicurezza, non sentite l'ansia del medio imprenditore che ha avuto qualche guaio giudiziario, durante il quale il giudice penale ha tratto qualche prova di colpevolezza da un documento di valutazione malfatto incompleto o insufficiente?

E allora facciamoli semplici questi documenti, striminziti possibilmente, così questi magistrati ficcanaso non potranno incastrare i poveri imprenditori. Così purtroppo ragiona l'ignoto autore del testo governativo.

L'ultima perla in materia di valutazione dei rischi è contenuta nel comma 6 dell'art. 7 che riduce e semplifica ulteriormente l'obbligo di redazione del documento di valutazione per le aziende artigiane ed industriali fino a 50 addetti, agricole fino a 10 addetti e per le altre aziende fino a 200 addetti. Qui da noi in Toscana si calcola che le aziende con meno di 50 addetti siano oltre il 95%. E con questo la valutazione dei rischi diventerà uno struggente ricordo di un tempo beato che non ci era apparso tale.

Voglio infine segnalare una piccola omissione del nuovo testo che rischia però di infliggere un notevole colpo alla tenuta del sistema di prevenzione. L'art. 7 comma 2, nell'elencare gli obblighi del datore di lavoro non richiama più la lettera g) del 5° comma dell'art. 4 d. 626 che faceva obbligo al datore di lavoro di "richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti dal presente decreto, informandolo sui processi e sui rischi connessi all'attività produttiva". Non è una piccola cosa nel quadro dei tormentati rapporti tra datori di lavoro e medico competente. Era la disposizione che consentiva di non ridurre l'opera del medico competente alla redazione di qualche certificato medico e ad una distratta visita del luogo di lavoro. Si poteva sanzionare il datore di lavoro che tiene il medico competente ai margini dell'attività produttiva, che non lo informa, non lo coinvolge, non lo sollecita. Ora anche questo essenziale strumento di controllo della strategia dei datori di lavoro in materia di salute dei lavoratori è saltato.

Infine due parole sul sistema sanzionatorio, che, come avrete capito, sta in cima ai pensieri degli ignoti redattori del TU.

Sul regime sanzionatorio influiscono varii elementi e prima di tutto la declassazione a norme di buona tecnica di tutte le disposizioni tecniche contenute del d. 626. e nei DPR 547, 303, 164, ecc. Intanto ci si deve chiedere se l'eliminazione degli obblighi previsti da queste norme dal panorama della prevenzione possa ritenersi corretto dal punto di vista del puntuale recepimento della normativa comunitaria, dal momento che il nostro paese è stato più volte condannato anche per non avere adottato singole misure tecniche estremamente dettagliate (penso per es. ai dispositivi di arresto in sicurezza delle attrezzature di lavoro). Il fatto è che il legislatore italiano ha mantenuto la vigenza dei DPR degli anni '50 proprio per non dovere

riscrivere norme tecniche il cui rispetto nei luoghi di lavoro è fondamentale. Ma se si riducono a norma tecnica, per definizione non obbligatoria, tutti gli adempimenti previsti dai vecchi DPR, si crea un obiettivo vuoto che consente ampi e generalizzati margini di insicurezza. Ma – si obietta – abbiamo previsto un meccanismo di aggiornamento automatico degli standard tecnici di sicurezza al progresso scientifico e tecnologico, attraverso il rinvio ai principi generali di sicurezza europei (ma cosa sono?) e alle norme di buona tecnica. Ma per questo non c'era già il prezioso, vecchio art. 2087? Anzi avete banalizzato il 2087 e ora pretendete di farci credere di voler mantenere l'automatismo dell'adeguamento al massimo tecnologicamente fattibile?

“Ma, si risponde ancora, con il TU abbiamo realizzato il raccordo tra direttive di prodotto e direttive di utilizzo”. E infatti all'art. 46 si dispone che le attrezzature di lavoro devono essere conformi alle direttive comunitarie di prodotto; e al 2° comma che le attrezzature marcate CE si presumono conformi alle disposizioni legislative e regolamentari, in modo da esonerare il datore di lavoro dall'obbligo di attivarsi per verificare che esse siano veramente conformi. Quindi se un costruttore poco scrupoloso ha marcato CE una delle tante trappole che sono in commercio, pazienza. Ci penserà l'organo di vigilanza. E cosa può fare l'organo di vigilanza quando accerti che le attrezzature marcate CE non sono conformi ai requisiti essenziali di sicurezza? Sentite il terzo comma dell'art. 47: “ ne informano immediatamente il Ministro delle attività produttive e il Ministero del lavoro per gli accertamenti di carattere tecnico. In tal caso gli organi di vigilanza possono impartire soltanto disposizioni, ai sensi dell'art. 32 in ordine alle modalità di uso in sicurezza dell'attrezzatura di lavoro. La disposizione ha efficacia provvisoria fino alla pronuncia dell'Autorità Nazionale di controllo del mercato.”

Eccola dunque la parola giusta, il mercato, sul cui altare si consuma il sacrificio dell'azione penale. Siamo di fronte a un caso di sospensione ex lege dell'azione penale, posto che l'organo di vigilanza non può fare prescrizioni, ma solo disposizioni e, sia chiaro, provvisorie, perché poi la luce definitiva la farà l'autorità di mercato. Con tanti saluti all'obbligatorietà dell'azione penale prevista dalla Costituzione. Ma chi legge più ormai la Costituzione?

Ma lo stravolgimento del sistema sanzionatorio passa attraverso un altro delicato punto: il potere di disposizione, che, abolito nella nostra materia dall'art. 25 del D 758/94, viene restituito all'organo di vigilanza.

Recita l'art. 32: "Gli ispettori impartiscono disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme di buona tecnica e delle buone prassi di cui all'art. 5 lett. l) ed m) qualora ne riscontrino la mancata adozione e salvo che il fatto non costituisca reato".

Mi pare che vi sia un po' di confusione. La disposizione è nel nostro ordinamento espressione di attività discrezionale dell'organo di vigilanza diretta a rimuovere una situazione di pericolo e a fornire indicazioni tecniche per eliminare una violazione in atto. Poiché l'art. 3 usa il presente indicativo "impartiscono", significa che gli organi di vigilanza hanno l'obbligo di impartire la disposizione? Se sì, non si tratta più di attività discrezionale, ma obbligatoria, quando essi rilevano la mancata adozione di norme di buona tecnica o di buone prassi. e, soggiunge l'articolo, purché il fatto non costituisca reato. Ma come fa ad essere reato la violazione della norma tecnica, se non è sanzionata?

Dietro questo pasticcio c'è solo la volontà di allontanare nel tempo il controllo di legalità e di restringerlo solo a quei casi in cui le disposizioni non vengano ottemperate. Si tratta di un vecchio desiderio degli imprenditori italiani che viene esaudito in punto di morte del sistema della prevenzione in Italia.

Se non si trattasse di questo piatto di lenticchie, nessuno avrebbe pensato di sostituire la prescrizione, che è atto di PG, con la disposizione, cioè di mandare in soffitta un istituto che, per unanime giudizio, aveva fatto buona prova proprio per il suo carattere spiccatamente preventivo e per la forte carica di dissuasione dal mantenimento della violazione in atto.

Si è preferito porre in essere un sistema strisciante di depenalizzazione affidato alle decisioni degli organi ispettivi, anziché attestarsi nel rigoroso rispetto degli obblighi comunitari, dimenticando di coordinare il nuovo con le norme penali esistenti.

Del resto che fine abbia fatto il d. 758 non ho capito, perché nel testo unico non se ne parla. Se resta in vigore così com'è, l'istituto della disposizione non è applicabile. Se verrà abrogato, tutto alla fine sarà più chiaro.

Ci vorrà molto più tempo che non i pochi minuti di un convegno per esaminare diligentemente le caratteristiche o le contraddizioni di questo testo. E chissà quali cose ancora dovranno venir fuori.

Quello che rimane dopo un prima frettolosa lettura lascia la bocca amara. Mentre con spaventosa puntualità continua ogni giorno lo stillicidio dei morti e dei feriti nei luoghi di lavoro, il nostro governo è impegnato a distruggere quel poco di sistematico che le norme e la giurisprudenza hanno costruito negli anni in materia di prevenzione nei luoghi di lavoro.

E nel frattempo rassicura i datori di lavoro del fatto che anche quel minimo di controllo di legalità che si poteva fare sarà evitato.

Ruolo di Regioni e ASL il sistema pubblico di prevenzione alla luce della Bozza di testo unico approvata in fase preliminare in sede governativa

Domenico TADDEO Presidente SNOP

La proposta in esame richiede una attenta valutazione per le implicazioni che coinvolgono :

- tutte le figure del sistema aziendale di prevenzione
- le normative di riferimento
- il ruolo dei sistemi pubblici di prevenzione a partire dalle Regioni e dalle ASL.

Su quest'ultime cerchiamo di approfondire la nostra osservazione.

Il testo unico è composto da 187 articoli e 16 allegati

Come Società tecnico scientifica diamo un giudizio complessivo di riduzione delle condizioni di tutela per le condizioni di salute e sicurezza. A nostro avviso è un provvedimento teso a semplificare gli obblighi che non comporta uguale mantenimento delle condizioni ma anzi costituisce un particolare arretramento

Differenze territoriali differenze di comparto

Esse sono prevedibili per diversi motivi :

- Aumento delle interpretazioni soggettive nell'uso della disposizione in riferimento a norme di buona tecnica e buone prassi
- Aumento delle adeguate tutele ,pur nella criticabile entrata in gioco di ruoli e competenze degli enti Bilaterali,per differenti esperienze realizzabili dagli Enti bilaterali nei vari comparti produttivi

La disposizione e la riduzione di molte leggi a norma di buona tecnica avrebbe rischia anche di esasperare le applicazioni e interpretazioni "soggettive" e difformi sul territorio nazionale degli organi di vigilanza competenti: questo ovviamente sarebbe in palese distonia con alcuni degli obiettivi dichiarati dall'attuale bozza di T.U. Sono aspetti che dovrebbe trovare concordi non solo la P.A. ed il mondo tecnico-scientifico ma anche le forze sociali e il mondo imprenditoriale.

L'affermazione del Testo unico del costo zero per la PA (già attualmente con risorse contenute) ma delle varie situazioni regionali senza una Operazione prevenzione immediata che valuti le dimensioni strutturali e di risorse per i Servizi di prevenzione che dia un quadro della situazione, renderà impari questo lavoro che rimane fortemente territoriale e di base.e mentre in anni di sistema di prevenzione post L.833 del 1998 fondi già destinati all'IspeSl non sono mai stati devoluti al sistema di Prevenzione delle Regioni nel testo unico c'è molta attenzione a precisare che questi fondi andranno al Ministero del lavoro art 37 TU ex art 176 dpr 1124 del 1965.

Costo zero per asl, soldi mai dati finora alle ASL che andrebbero al Ministero del lavoro.La cosa preoccupa rispetto ai bisogni formativi e di riaggiornamento da prevedere per gli operatori ASL di fronte al nuovo sistema (de)sanzionatorio.

Al riguardo va evidenziato quanto segue.

Le regioni formalmente titolari delle Funzioni di promozione e controllo andranno verso un progressivo processo di periferizzazione del loro ruolo. Dall'integrazione, auspicabile ed auspicata ,possibile e necessaria, tra regioni e istituzioni centrali si passerà a una marginalizzazione delle Regioni e delle ASL ,transitoria, fino ad una prevedibile forma di scippo ,si veda il richiamo alla transitorietà legato al percorso di attuazione della delega 300 del 1999.

I motivi di questa periferizzazione del ruolo delle regioni lo ritroviamo :

- nella scomparsa dell'art 27 dlgs 626 comitato di coordinamento
- nella limitazione del ruolo delle regioni sulla materia nel rispetto di quanto previsto dalla legge di TU,facendo scomparire tutti i riferimenti ex Legge 833 e successive obiettivi di salute ,LEA
- negli ambiti di consultazione della Commissione permanente (art. 35 TU) dove l'elaborazione delle linee guida tecniche è assicurata dall'Ispesl, Inail e Istituto di Medicina Sociale, mentre alle regioni è demandato il compito di raccolta delle buone prassi. Da questo punto di vista lo sviluppo dei rapporti tra l'Ispesl , Ministeri e le Regioni ha prodotto diverse linee guida tecniche elaborate in collaborazione
- nella limitazione alle attività di informazione consulenza e assistenza –art 33 del TU
- nel depotenziamento della presenza delle regioni nella Commissione permanente nazionale-art 35 TU
- nel veder ignorate del tutto le regioni al capitolo delle statistiche infortuni e malattie professionali ,dopo che finalmente dopo tanti ritardi si stanno costruendo positive esperienze Regioni Ispesl Inail a tanti anni di distanza del DM del 1986

Già le Regioni si sono impegnate in maniera differenziata e diversamente virtuosa fino ad ora –Legge 833 del 1978 esistente – e si può ragionevolmente dubitare delle intenzioni positive, in termini di investimenti nei Servizi di Prevenzione delle ASL, se questi sono destinati ad esaurirsi per funzioni e competenze. La triade essenziale di funzioni del sistema ASL promozione informazione assistenza coniugata con le funzioni di vigilanza viene inevitabilmente posta a esaurimento .Questo a fronte di necessarie attività che hanno validato l'esperienza consolidata in questi anni :

- per la applicazione del sistema sanzionatorio positivo previsto dal dlgs 758/94 alla luce di efficaci interventi di bonifica dei rischi ,alla luce di del disposto art. 2087 del codice civile,alla luce di elevate percentuali di adempimento delle imprese effettuate a seguito di prescrizioni
- per le osservazioni desumibili dal monitoraggio sull'applicazione del dlgs 626 condotto dal coordinamento Tecnico delle regioni
- per esperienze di informazione assistenza rivolte alle imprese e in collaborazione con le stesse
- per le attività di supporto e sostegno alle attività degli RLS

L'art 2087 del C.C viene invalidato dal TU : l'art1 della versione definitiva inviata per esame al consiglio di stato, richiama un riferimento all'art.2087 del codice civile,richiamo formale ,che rimane sostanzialmente contraddetto dal comma b dell'art 6 "eliminazione dei rischi e, ove ciò

non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico mediante misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate". Questo evidente pasticcio normativo esaspererà il tipo di scelta soggettivo delle imprese in termini di buone pratiche, la minore vincolatività delle norme antecedenti al 626 trasferite a norme di buona prassi e 2087 del codice civile che richiede il massimo tecnologicamente fattibile rispetto al livello di soluzioni mediamente concretamente attuabili e gli organi preposti alla vigilanza.

Il sistema delineato dal T.U. definisce:

- 1) una pluralità di organi di vigilanza, con competenze non chiaramente delimitate.
- 2) un ruolo cruciale di normazione, verifica e valutazione da parte di soggetti rappresentativi di interessi parziali (organismi bilaterali) e da enti centralizzati (INAIL, Ministero del Lavoro), esterni al sistema regionale di tutela della salute (Regioni, ASL, ISPESL).
- 3) incerte modalità di esercizio dei poteri impositivi, che parrebbero ridotti al solo potere di disposizione nelle situazioni non costituenti reato, condizione dilatata con il trasferimento a norme di buona tecnica e buone prassi dei dispositivi contenuti nella normativa antecedente al dlgs 626
- 4) un diverso bilanciamento tra violazioni penali (reati contravvenzionali), violazioni amministrative (entrambe con le relative sanzioni) e norme volontarie (non sanzionate), che concorrono a definire gli elementi del sistema e quelle che invece definiscono misure concrete di tutela, a sfavore di queste ultime.

Scompare il secondo comma dell'art.23 del DLgs 626/94 (e quindi si suppone anche il relativo Decreto attuativo), a favore di un richiamo generico al ruolo di vigilanza, "per quanto di specifica competenza", delle Direzioni Provinciali del Ministero del Lavoro, dei Vigili del fuoco, del Ministero per le Attività Produttive per il settore minerario (art.31 T.U.). Si ritorna quindi a una pluralità di organi di vigilanza la cui attività si sovrappone in maggior o minor grado. Almeno una parte del nostro Sud sembra quindi destinato a restare prevalentemente territorio di azione delle Direzioni provinciali del lavoro, mentre il centro-nord resterebbe appannaggio soprattutto delle Asl, fatte salve alcune situazioni complesse, di fatto prive di controllo, che il T.U. non tocca, come le ferrovie. Ciò comporta disorientamento sia per le imprese che per gli organi di vigilanza

Si introduce l'ambiguo ruolo degli organismi bilaterali, nelle aziende fino a 100 dipendenti (vale sempre il discutibile criterio di conteggio dei lavoratori che esclude molti dei nuovi lavoratori cosiddetti atipici e non solo, per il raggiungimento di determinate soglie di lavoratori rispetto a diverse obbligazioni dovute dalle imprese), come "certificatori" dell'applicazione della normativa (ma non viene specificato più in dettaglio di quale atto si tratti, con quale validità e rilevanza in termini di responsabilità sui suoi contenuti). Non è esplicitato il loro possibile ruolo di attori nel sistema di gestione della sicurezza aziendale, la loro relazione con i RLS e i RLS territoriali, il loro eventuale compito di segnalazione all'autorità di evidenti, gravi e reiterate

inadempienze aziendali di cui siano venuti a conoscenza. Viene invece posto l'accento esclusivo su un loro improprio ruolo di garanti della regolarità aziendale di fronte agli organi di vigilanza, che infatti "tengono conto di tali certificazioni ai fini della programmazione delle attività ispettive di vigilanza" (art.27.4).

Questi organismi possono, inoltre, al pari di Regioni, ISPESL e INAIL, "raccogliere e validare" le cosiddette "buone prassi" (art.5.1.m), senza che ne venga specificata in modo univoco la cogenza, in relazione all'azione dell'organo di vigilanza. Essi possono, infine, continuando sulla stessa linea di "volontariato normativo", anche fornire indicazioni al datore di lavoro che esercita il ruolo di RSPP per redigere il documento di valutazione dei rischi "in forma semplificata" (art.7.4.6 del T.U.)

RESTANO da fare valutazioni sulla praticabilità effettiva degli ENTI BILATERALI

E' prevedibile un costo sicuramente aumentato per l'affiliazione delle aziende e quindi il loro agire sostitutivo anche rispetto a funzioni oggi svolte dal sistema pubblico in collaborazione con le parti sociali è discutibile che si possa realizzare. Noi preferiremmo ruolo attivo della trilateralità –con quindi anche il sistema di controllo coinvolto, con funzioni aggiuntive e integrative del sistema di vincoli e tutele di base in materia di salute e sicurezza

Una seconda novità è la definizione di un organismo centralizzato di governo del sistema incentrato sulla Commissione nazionale permanente (art.35) con compiti normativi, di pianificazione e di coordinamento, e su un anomalo sistema "condiviso", fortemente invasivo dell'operatività stessa dell'organo di vigilanza, di "monitoraggio e verifica sulla effettiva applicazione della normativa" (art.34).

In entrambi i casi si tratta di istanze in cui l'autorità che nella realtà concreta esercita la vigilanza (le Regioni e le loro Asl) rappresenta solo una componente minoritaria rispetto a Ministeri, Istituti nazionali centrali (tra cui l'INAIL) e parti sociali.

A conferma della volontà di accentramento delle decisioni di governo del sistema, sono stati inoltre aboliti i Comitati regionali di coordinamento (art.27, DLgs 626/94), non vengono mai citati il Coordinamento delle Regioni e il suo Comitato tecnico, né la Commissione Consultiva Tossicologica Nazionale, mentre non risulterebbe abolito, benché mai nominato, il Comitato nazionale di coordinamento istituito presso il Ministero del Lavoro (DM 23.9.99).

L'INAIL diventa una parte autonoma, ma significativa, del sistema, sia mediante il riconoscimento strutturale delle sue Azioni positive di finanziamento (art.36) e promozione (art.37), autonomamente intraprese e condotte in questi ultimi anni, sia mediante la conferma delle collaborazioni in atto con l'ISPESL per quanto riguarda le statistiche di infortuni, malattie professionali e altre malattie collegate al lavoro (art.40).

Non vi è alcuna misura per garantire una maggiore rappresentatività delle delegazioni incaricate di seguire le politiche europee, fino ad oggi composte da funzionari completamente svincolati dalla pratica della vigilanza territoriale.

Come premessa all'esame del sistema sanzionatorio previsto nel T.U., occorre rimarcare che

- non viene definito nel testo, né come verranno comminate le sanzioni penali,
- né quali via seguiranno quelle amministrative, né la forma dei relativi ordini ad adempiere, per sanare le situazioni antiggiuridiche.

Nella situazione ancora oggi vigente, infatti, la procedura seguita per i reati contravvenzionali (art.19 e seguenti del DLgs 758/94) è applicabile ai reati definiti dalla legislazione espressamente citata nel testo dello stesso DLgs 758 (art.26) e in quelle normative emanate successivamente che espressamente lo richiamano (es. il DLgs 494/96).

Ebbene, tutti questi testi legislativi e lo stesso DLgs 494/96 sono abrogati dal T.U. (art.186) senza che in esso vi sia stato introdotto nel contempo alcun riferimento al DLgs 758.

In questo contesto, quindi, una volta constatati dei reati, l'accertatore dovrebbe solo comunicare la corrispondente Notizia di reato in Procura, per la conseguente apertura di un procedimento penale, con il ritorno quindi a un sistema ancora meno efficace di quello in vigore prima del 1994, in quanto senza la possibilità di dare l'ordine di regolarizzare la situazione.

Potrebbe trattarsi di un "semplice" errore tecnico, facilmente rimediabile indicando che la Prescrizione ex art.20 si applica ai reati contravvenzionali indicati nel T.U.. Solo in questa eventualità, che bisognerà però percorrere concretamente, non sarebbero modificati gli strumenti attuativi rispetto a quanto esiste attualmente.

Ulteriori motivi di preoccupazione sono costituite :

- dall'indebolimento delle funzioni e della formazione degli RIs e lavoratori- basti pensare alla stessa facoltà di redarre il documento di valutazione dei rischi "La scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro, che vi provvede con criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione"
- dagli oggettivi indebolimenti del ruolo e delle caratteristiche di formazione e di funzione legate ai Servizi di Prevenzione e protezione –responsabili, addetti e datori di lavoro in grado di svolgere le medesime funzioni
- dal perpetuarsi di scelte di allargamento delle specialità mediche che danno accesso alla funzione di medicocompetente e possibili ulteriori allargamenti ad altre specialità, la mancata previsione di riaggiornamento,

Vengono indicate le osservazioni presentate da 8 associazioni tra cui SNOP in merito al testo unico: Si tratta di organizzazioni che rappresentano sia operatori che cittadini e esprimono il punto di vista anche delle comunità. la sicurezza nei luoghi di lavoro

richiama la necessità di fabbriche sane e sicure per i lavoratori addetti e per i cittadini rispetto a impatti sulla salute e la sicurezza dei cittadini e delle comunità

valutazione congiunta di 8 associazioni

Ambiente lavoro

SNOP società nazionale Operatori della Prevenzione

Medicina Democratica

Anmil associazione nazionale mutilati invalidi del lavoro

Legambiente

Federconsumatori

Aitep associazione italiana tecnici di prevenzione

Associazione ALSOLE

Aspetti NON Condivisibili e PEGGIORATIVI

1. Viene svuotato l'obbligo di garantire in ogni luogo di lavoro le misure di tutela più efficaci e aggiornate secondo il progresso tecnico-scientifico (obbligo inserito addirittura fin dal legislatore del 1942 – Art. 2087 del Codice Civile) sostituito dalla possibilità di realizzare SOLO le misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili nei diversi settori e nelle differenti lavorazioni in quanto generalmente utilizzate.

2. L'obbligo di "VALUTARE TUTTI I RISCHI" secondo criteri ovviamente completi e controllabili dagli Organi di vigilanza, (derivante dalla Direttiva 391 del 1989, recepito con l'Art. 4 del D.Lgs. 626/94) viene sostituito con una indicazione di "La scelta dei criteri di redazione del documento è rimessa al datore di lavoro, che vi provvede con criteri di semplicità, brevità e comprensibilità.

3. Il Documento di valutazione di "TUTTI" i rischi può essere redatto in forma semplificata ulteriormente (rispetto al punto precedente) nella maggior parte delle aziende italiane (cioè in TUTTE le aziende industriali e artigiane fino a 50 dipendenti, di agricoltura e zootecnia fino a 10, della pesca fino a 20, e in TUTTE le altre fino a 200 dipendenti)

4. Facendo venire meno ogni prerogativa della Pubblica Amministrazione e, addirittura ogni vincolo di terzietà degli Organismi che definiscono le norme e gli standard, la "semplificazione" (di cui al punto precedente) può essere realizzata sulla base di indicazioni fornite dagli Enti bilaterali (che pertanto diventeranno "alternativi" alle indicazioni dell'UE, dello Stato e dei suoi Istituti/Enti, delle Regioni, delle ASL e degli stessi Enti formatori, come ISO, UNI, CEI, ecc.)

5. La proposta di T.U. prevede di NON computare gran parte dei lavoratori con contratti atipici nel numero dei lavoratori da cui discende la possibilità di redigere un documento di valutazione dei rischi in forma semplificata (oltre che per altri obblighi), portando ad oltre il 90% le aziende che potranno utilizzare la riduzione degli obblighi previsti dalla nuova proposta

6. Scompare l'obbligo sanzionato (e controllabile dalle ASL) di "definire un programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza" definito dall'Art. 4 del D.Lgs. 626/94, sostituito da una misura generale di tutela (NON sanzionata) di "programmazione della prevenzione, mirando ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive ed organizzative dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro" (art. 6, lettera d) della proposta di Testo Unico).

7. Vengono abrogate molte norme in vigore dagli anni 1955-56 e tutt'ora valide, mediante la loro trasformazione in "norme di buona tecnica" o di "buone prassi", quindi NON SANZIONABILI, tra esse i DPR n. 547/55 (Norme contro gli infortuni), n. 303/56 (Norme sull'Igiene sul lavoro), n. 164/56 (sulla prevenzione dei rischi in edilizia) norme la cui violazione è causa degli infortuni tra i più gravi e mortali (cadute dall'alto), ecc.

8. Per quanto riguarda le sanzioni amministrative o meramente pecuniarie, manca una disciplina moderna ed aggiornata, che ne consenta una reale effettività.

9. A ciò si aggiunge la riesumazione di un obsoleto istituto della "disposizione", divenuta inutile

specialmente dopo il decreto 758/94 è più che mai negativo, almeno nella forma in cui viene prospettato, perché introduce meccanismi complicati e certamente negativi ai fini dell'efficacia e prontezza degli interventi.

10. Diventa difficile la verifica e la conseguente sanzionabilità della violazione degli obblighi connessi alla valutazione dei rischi e all'attuazione delle misure di prevenzione, da parte degli Organi di vigilanza.

11. Viene eliminato l'obbligo di effettuare una "riunione periodica" in tutte le aziende fino a 15 dipendenti (o oltre i 15 se presenti lavoratori con contratti atipici – v. punto 3)

12. Vengono "ridotte" alcune prerogative del RLS (Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza), figura prevista dalle Direttive UE

13. La Formazione di "ciascun" lavoratore da "adeguata e sufficiente" nei confronti di "tutti" i rischi diventa "commisurata alle risultanze della valutazione dei rischi (che – ricordiamo – può essere effettuata in forma semplificata – v. punti 3 e 4)

14. La Sorveglianza sanitaria, oggi obbligatoria su tutti i rischi previsti dalla vigente legislazione, diventa obbligatoria SOLO nei casi previsti dal nuovo decreto (verrebbe perciò eliminata nei confronti di rischi quali i movimenti ripetitivi, il Mobbing, lo Stress, il Burnout

15. E' previsto che l'attuazione del provvedimento avvenga senza oneri per la P.A., previsione che da sola indica quali siano i possibili "avanzamenti" della prevenzione, visto che la P.A. è essa stessa "datore di lavoro" e quindi dovrà attuare il provvedimento anche in tutti i luoghi di lavoro ove vi siano propri dipendenti

Secondo le scriventi Associazioni, perciò, la "proposta preliminare" di Testo Unico approvata dal Governo il 18 novembre u.s.:

a. È socialmente inaccettabile

b. Introduce e prelude a una chiara diminuzione della efficacia delle norme sulla sicurezza sul lavoro

c. Evidenzia una generale "de-professionalizzazione" di tutte le figure che operano nel campo della

prevenzione (Medici del lavoro, Responsabili aziendali, Operatori pubblici, Tecnici e liberi professionisti, RLS, ecc.)

d. In particolare consente di avere in molte aziende un datore di lavoro che, senza alcuna professionalità e senza obblighi di aggiornamento, può assumere l'incarico di RSPP in aziende fino a 100 dipendenti (RSPP=Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione delle aziendale)

e. Apre inevitabili conflitti con le indicazioni dell'UE e/o con i poteri e le prerogative dello Stato,

delle Regioni e del sistema delle autonomie, con un possibile ricorso a verifiche di costituzionalità o conformità alle direttive UE del provvedimento.

f. non introduce alcuna positiva innovazione (al di là di quanto accennato all'inizio) non tenendo

conto delle osservazioni e proposte formulate da più parti e delle indicazioni emergenti dal rapporto di monitoraggio sull'attuazione del decreto legislativo 626/94, presentato dalle Regioni nel novembre 2003.

g. La valorizzazione del dialogo sociale, indicata fin dal primo articolo, è certamente utile ed opportuna, ma poi non si capisce in che cosa consista; e se tutto si riduce al rafforzamento della

bilateralità, bisogna dire che gli aspetti più innovativi, rispetto all'art. 20 del decreto 626, sono tali da suscitare forti perplessità e preoccupazioni. In particolare si crea una confusione rispetto ai

compiti degli organismi pubblici di vigilanza e di prevenzione e si attribuisce un potere di certificazione agli Organismi bilaterali, che non può competere ad enti del genere e che sarebbe

certamente fonte di contrasti sociali, nell'evenienza di infortuni e malattie professionali.

h. L'esclusione di un numero altissimo e sempre crescente di lavoratori con contratti cosiddetti "atipici" dalla determinazione del numero di lavoratori dal quale il decreto fa discendere particolari obblighi, è assolutamente negativa, agli effetti di un efficace sistema di prevenzione.

i. Il frequente riferimento alle "norme di buona tecnica" e alle "buone prassi" finisce per togliere forza ed efficacia ai precetti, che dovrebbero essere chiari, efficaci e imperativi.

j. Il riferimento all'obbligo di adottare misure tecniche, organizzative e procedurali "concretamente attuabili in quanto generalmente utilizzati" è contrario a tutta l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza di questi anni, che ha privilegiato il concetto di "massima sicurezza tecnologicamente fattibile". In questo modo, si introducono valutazioni di mera opportunità e convenienza, mentre il riferimento a ciò che è generalmente praticato sminuisce gli obblighi fondamentali, compreso quello di tenersi informati anche sulle acquisizioni scientifiche (quanto meno su quelle non difficilmente accessibili).

k. Il ruolo delle Regioni è svalutato al punto che non si consente loro di effettuare monitoraggi, linee guida e statistiche se non insieme ad altri organismi, pubblici e privati. C'è un evidente accentramento di poteri e funzioni nel Ministero del lavoro, a tutto scapito del settore della sanità (Ministero della Salute, Regioni, ASL)

l. Il sistema delle sanzioni viene fortemente depotenziato, non solo per quanto riguarda la minore

responsabilizzazione dei datori di lavoro, ma anche e soprattutto perché troppe sono le disposizioni che passano a livello di buone prassi o di norme tecniche.

m. Di "responsabilità sociale" e di "responsabilità amministrativa" delle imprese non si parla affatto, nonostante i propositi manifestati nel preambolo e nella relazione.

n. Il rafforzamento della rete delle strutture pubbliche , da tutti auspicato, sia per le funzioni di

prevenzione e assistenza , che per quelle di vigilanza e di repressione, è sostanzialmente assente.

o. Per un provvedimento che dovrebbe unificare e coordinare sono troppe le esclusioni e le

deroghe, anche per settori di particolare rilievo o rischiosità.

Intervento dei Rappresentanti Associazioni Industria Conciaria

Associazione Conciatori

Attilio Niccoli

Come associazioni del settore locale caratterizzante, Associazione Conciatori di Santa Croce e Consorzio Conciatori di Ponte a Egola, esprimiamo assoluta condivisione sull'emanazione di un T.U. in materia di salute e sicurezza sul lavoro, della cui realizzazione si sentiva da tempo necessità.

Non sfuggirà a nessuno l'intreccio esistente di norme di varia estrazione tra loro poco o nulla coordinate: principi costituzionali, provvedimenti legislativi, prassi amministrative, discipline comunitarie, discipline di matrice sindacale, ecc.

Quali associazioni di categoria, rileviamo il peso di questa situazione anche nella quotidiana (o quasi) opera di informazione ai nostri associati.

Per questi motivi ci appare apprezzabile lo sforzo di riordino, coordinamento e armonizzazione.

Positivo anche il passaggio previsto da una strategia fatta di regole ad una fatta di obiettivi che maggiormente si adatta al raggiungimento di risultati nella delicata materia della salute e della sicurezza sul lavoro, considerata in particolare l'organizzazione informale delle piccole aziende tipiche del nostro settore.

Apprezzabile anche la previsione di favorire l'applicazione di norme standard attraverso la diffusione di buone pratiche valutate e condivise.

Ciò è particolarmente importante per la nostra industria conciaria, non presieduta da specifiche norme cogenti se non di carattere generale, per altro difficilmente applicabili, come nel campo delle macchine operative.

Questo, del resto, ci sembra il metodo che si è instaurato da anni nel nostro comprensorio con la costituzione del "Gruppo Tecnico sicurezza macchine per conceria", a cui partecipano l'Azienda USL 11, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, l'associazione dei costruttori di macchine e le associazioni conciarie locali.

Ad oggi il gruppo ha elaborato 7 linee guida su macchine e impianti più a rischio, con il fine di segnalare soluzioni di prevenzione e sicurezza alla luce della normativa vigente, della buona tecnica e degli infortuni che si sono verificati.

Ogni linea guida prende in esame le caratteristiche generali della macchina o dell'impianto, i requisiti di sicurezza essenziali, gli aspetti organizzativi e procedurali relativi agli interventi di manutenzione, gli aspetti formativi del personale addetto.

Esse vengono diffuse a tutte le aziende del settore, venendo così a rappresentare un utile strumento di chiarezza ed univocità per tutti gli attori coinvolti: "controllori" e "controllati".

A nostro avviso, qualunque sarà l'articolato definitivo del T.U., l'attività del "Gruppo macchine" dovrà non solo essere mantenuta, ma se possibile incrementata e resa più produttiva.

Alla stessa stregua riteniamo indispensabile la prosecuzione dell'attività del "Comitato Paritetico di zona", che si è proficuamente concretata nell'organizzazione e svolgimento di un gran numero di corsi di formazione per un elevatissimo numero di addetti alle varie mansioni previste dal 626.

E' comunque nostro convincimento che, per il grado di maturazione raggiunto nel nostro distretto, non sarà concepibile un regresso nelle misure e nelle attività di prevenzione messe in atto nelle conerie.

Un altro aspetto del T.U. che giudichiamo positivo è il sistema sanzionatorio visto nell'ottica di azione volta maggiormente a prevenire piuttosto che a reprimere le inadempienze, con specifico riferimento alla rimodulazione delle sanzioni amministrative e di quelle penali, ed alla modifica di quelle a carico dei preposti, attualmente quasi equiparate a quelle dei datori di lavoro e dei dirigenti.

Innovativo e condivisibile, rispetto alla situazione attuale, appare il coordinamento delle funzioni degli organi preposti alla programmazione, alla vigilanza e al controllo della normativa prevenzionistica.

Abbiamo brevemente accennato alle "luci" di alcuni passaggi del T.U. di più immediata valutazione, omettendo di citare le "ombre", assolutamente meno apprezzabili in questa fase, quanto meno nella nostra ottica di imprese la cui manodopera è costituita mediamente da 10-15 addetti.

Un'importante attesa per la classe imprenditoriale delle piccole imprese è che venga data operatività alle cosiddette azioni positive, che si realizzino mediante l'erogazione di incentivi economici finalizzati ad interventi formativi, al miglioramento degli impianti, dei processi produttivi, delle organizzazioni, e a quant'altro attenga alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Restano ancora diversi mesi per valutare attentamente, soprattutto nel merito, le luci e le ombre del T.U. prima che sia definitivamente approvato: l'augurio, scontato, è che questo lasso di tempo venga proficuamente utilizzato da tutti per incrementare le luci ed eliminare le ombre.

Desidero infine precisare che la posizione che ho espresso è condivisa e fatta propria anche dall'Unione Industriale Pisana, a cui l'Associazione Conciatori aderisce ed al cui interno rappresenta il "Gruppo Concia".

PASSI INDIETRO PER LA SICUREZZA SUL LAVORO

I Direttori dei Dipartimenti della Prevenzione Toscana

Il Governo ha proposto un Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro che non è un semplice riordino dell'attuale normativa con opportune eliminazioni di pratiche burocratiche senza rilevanza preventiva. E', invece, un peggioramento dell'assetto della prevenzione nei luoghi di lavoro che si risolve non tanto in una riduzione delle "incombenze" del datore di lavoro, quanto, piuttosto, in una minore possibilità di tutela della salute dei lavoratori e maggiore incertezza per l'impresa.

Quando la relazione di accompagnamento a questo progetto di Testo Unico, infatti, afferma: "l'attuale quadro normativo ha concorso a determinare una scarsa propensione del sistema italiano ad uscire da una condizione di lavoro sommerso perché gli adempimenti sono tali e tanti che inducono all'elusione e al lavoro nero ...da ciò è derivato che, a tutt'oggi l'Italia insieme alla Grecia è il Paese con il più alto tasso di lavoro nero", sembra voler dar spazio agli imprenditori più arretrati, o "più furbi", non certo a sostenere quelli più illuminati.

Alcuni dei più importanti punti critici sono i seguenti.

1 – Una gran parte degli obblighi dell'attuale normativa vengono trasformati da norme penali in "norme di buona prassi o buona tecnica" per le quali, in pratica, l'osservanza da parte del datore di lavoro non è più obbligatoria; a meno che l'organo di vigilanza (USL) non emetta (a discrezione dell'operatore di vigilanza...) una "disposizione" per quella specifica situazione (avverso a tale disposizione è ammesso ricorso all'organo gerarchicamente superiore, cioè la Regione). Si incentiva, insomma, una specie di gioco a nascondino con l'organo di vigilanza!

2 – Nell'intento di "semplificare" non è più obbligatorio inserire nel documento di valutazione dei rischi il "programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza", come recita il 626 attuale. Un documento, insomma, che si afferma dover essere "semplice, breve e comprensibile", ma, come dire, senza troppi impegni.

3 – Molti degli obblighi previsti attualmente per i datori di lavoro vengono "dirottati" su dirigenti e preposti, infrangendo così il principio della responsabilità incrociata tra diverse figure gerarchiche che è sempre stato un cardine per un'effettiva esigibilità di un precetto di legge.

4 – E' prevista la creazione di "organismi bilaterali" che possono certificare l'applicazione delle norme sulla sicurezza nella specifica azienda. Questa certificazione dovrebbe essere "considerata" dall'organo di vigilanza nella programmazione dei controlli. Il ruolo dei servizi pubblici di controllo risulterebbe assai imbrigliato e il diritto alla salute rischia di essere "contrattato", impropriamente, dalle parti.

5 – Viene ridimensionato il ruolo dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS). Ad esempio: scompare l'obbligo di tenere la riunione annuale per la sicurezza nelle aziende con meno di 15 dipendenti. e non vengono considerati, nel computo del numero dei lavoratori presenti, al fine di determinati obblighi, tutti i lavoratori con i "nuovi" rapporti di lavoro temporanei e precari. Addirittura sparisce l'obbligo di informare i lavoratori su chi siano "il responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione e il medico di fabbrica.

6 – Manca una "disciplina" – della quale da tempo segnaliamo il bisogno – per i diversi consulenti per la sicurezza del datore di lavoro.

7 – Non è previsto nessun rafforzamento della rete dei controlli pubblici. Ciò è particolarmente grave nel Sud, rispetto al quale anche molte aziende toscane lamentano un regime di mancato controllo. Nessuna attività di ricerca sulle cause e l'evoluzione di nuovi rischi e malattie da lavoro è rammentata, frustrando così molti operatori e ricercatori sociali.

8 – Non si parla affatto di "responsabilità sociale" delle imprese. Ciò a fronte della promozione delle certificazioni etiche e di qualità in corso da parte della Regione Toscana.

9 – Si aumenta la confusione dei compiti tra i servizi di prevenzione USL e la Direzione Provinciale del Lavoro (Ispettorato del Lavoro), invece di "fare sistema" assegnando definitivamente la lotta al lavoro irregolare agli organi ministeriali e l'attività di vigilanza e assistenza per la salute alle USL. A fronte di una proclamata – ideologica e pubblicitaria – "nuova" impostazione politica della prevenzione "per obiettivi volontari" contrapposta a quella "per regole" cogenti, si liquida il coordinamento tra tutti gli enti che intervengono nei luoghi di lavoro messo in capo alla Regione dall'art.27 del decreto 626.

Occorrerebbe, invece, che complessivamente la legge ribadisse che il "bene salute" è diritto fondamentale, primario e assoluto, dell'individuo, che non può sottostare a valori di rango inevitabilmente inferiori, come le immediate esigenze organizzative dell'impresa e delle logiche di mercato".

Noi sappiamo che vi è ancora molto da fare sul tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, non solo per quanto riguarda gli infortuni, ma anche per quanto riguarda gli effetti cronici delle sostanze e l'organizzazione del lavoro "usurante". Sappiamo che i grandi cambiamenti avvenuti sul "lavoro vivo" (immigrati, i nuovi, rapporti di lavoro precari "a tempo", frammentazione produttiva e subappalti ...) ci impongono di ripensare programmi e metodi. Sappiamo che la "microimpresa" ha più difficoltà a tenere sotto controllo efficacemente tutti i rischi (ma anche che tante piccole imprese hanno, comunque, "potuto" ben organizzarsi). La crisi economica non induce molto ottimismo. Noi tecnici e ricercatori della sanità pubblica siamo coscienti della realtà. Proprio per questo pensiamo che le aziende che vogliono mettersi in regola devono avere più incentivi e i servizi pubblici devono sviluppare più assistenza. Esempi di questo tipo ve ne sono molti in Toscana: il lavoro sull'"Alta Velocità", gli accordi di "buona prassi" per la costruzione di nuovi ospedali, le Linee Guida per particolari rischi fatte in collaborazione tra organi pubblici e aziende, il progetto regionale di sperimentazione di sistemi semplificati di valutazione del rischio chimico per le

piccole imprese, le esperienze di formazione congiunte, ecc. Queste cose dovrebbero essere potenziate.

Ridurre i livelli di sicurezza e deprimere la partecipazione dei lavoratori è una strada sbagliata e inaccettabile.

Fucecchio, 14 dicembre 2004

**a 10 anni dal 626
a 30 anni dalla LR 47**

**SALUTE E SICUREZZA NEI
LUOGHI DI LAVORO DOPO
LA PROPOSTA DEL TESTO
UNICO**

a 10 anni dal 626a 30 anni dalla LR 47SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO DOPO
LA PROPOSTA DEL TESTO UNICO

L.R. n.47/1973 (modific. LR 6/74)

Piano di Monitoraggio 626

ELEMENTI POSITIVI:

OGGI ESISTONO:

SPP

Valutazione dei rischi
attività di informazione

RLS

ELEMENTI CRITICI:

- ✓ Procedure di sicurezza
- ✓ Programmazione degli interventi
- ✓ Formazione

- ❖ Prevenzione gestita in modo collaterale e aggiuntivo
- ❖ Maggiori criticità nelle **piccolissime e piccole imprese**
(che però **possono** anche raggiungere buoni livelli applicativi)

- Informazione
- Vigilanza
- Assistenza/Formazione

NON SOLO INFORTUNI...

rischi:solventi, metalli (piombo, arsenico..),antiparassitari, polveri e fibre, rumore-vibrazioni,...(cancerogeni...)danni:effetti di tipo tossico, dermatopatie, asma, danni riproduttivi, disturbi muscoloscheletrici, patologie da stress.....usura...

I.L.O.

"Economic Security for a Better World "2004, xxv+450 pp. ISBN 92-2-115611-7 50 Sw.fr; US\$32.95; £21.95; 33 Euros

...vi è evidenza di associazione tra fattori quali relazioni di lavoro più flessibili, ridimensionamenti aziendali (downsizing), subappalto e deterioramento della sicurezza sul lavoro, che esita in incremento tassi infortunistici, esposizione a rischio, malattia e stress...

...lo stress da lavoro si identifica come malattia del 21°sec dovuta in parte all'intensificazione del lavoro, alla pressione della competizione, alla riduzione dei tempi, alle moderne innovazioni tecnologiche ed alla riduzione delle possibilità di controllo sul proprio lavoro da parte dei lavoratori...

-	...ruolo	dei	"soggetti	intermedi"
modello	partecipato	di	prevenzione	territoriale

"Istituzioni per la tutela sanitaria dei lavoratori nei luoghi di lavoro".