

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Parere

**Sulla bozza di disegno di legge delega in tema
di tutela della salute e sicurezza nel lavoro**

Assemblea

25 gennaio 2007

Premessa.....	3
1. sulla omogeneità ed uniformità delle norme e della loro applicazione	4
2. l'unicità nelle attività di controllo e vigilanza, il nuovo sistema sanzionatorio	5
3. la semplificazione degli adempimenti ed il sostegno alla piccola impresa	7
4. la razionalizzazione delle istituzioni pubbliche ed assunzione di responsabilità delle parti sociali nella azione pubblica di prevenzione.....	9

Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro da tempo ha svolto proprie osservazioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro, sulla base della elaborazione di studi approfonditi e di un costante confronto tra le parti sociali. Sulla base di questa esperienza, già in passato si è espresso con alcune pronunce¹.

In particolare, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, si è sostenuta l'opportunità di garantire l'unicità di indirizzo e l'omogeneità di condizioni per le materie che attengono al lavoro.

Anche in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro il Cnel ha espresso, sin dal 1997, proprie proposte con specifiche pronunce. Queste confermano, ancora oggi, la loro attualità e la loro validità.

Le osservazioni svolte nella presente pronuncia, avente ad oggetto la bozza di disegno di legge delega in tema di tutela della salute e sicurezza nel lavoro partono dalla convinzione che non sia necessaria tanto una nuova compilazione delle numerose norme in materia, quando la riscrittura di norme determinate, specifiche, che permettano di risolvere alcuni punti critici già evidenziati dal Consiglio².

Tali punti sono:

- a) omogeneità ed unicità di indirizzo e gestione delle norme;
- b) unicità dell'attività di controllo e vigilanza;
- c) coordinamento e integrazione, razionalizzazione e potenziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca, informazione e formazione in favore delle piccole e medie imprese al fine di massimizzare i risultati e raggiungere anche le imprese più piccole ed i lavoratori ivi impegnati, che oggi superano i quattro milioni di unità produttive, 10 milioni di addetti, con un turn-over annuale molto elevato;
- d) conferma e sviluppo dei programmi di sostegno alla piccola impresa per il miglioramento delle azioni di prevenzione nei luoghi di lavoro
- e) coinvolgimento delle parti sociali nei momenti di elaborazione della politica della prevenzione a livello nazionale, regionale e comunitario anche conformandosi alla Comunità assumendo il modello di partecipazione fondato sulla trilateralità come regola generale;
- f) valorizzazione ed affermazione delle esperienze della bilateralità, fondata sugli organismi e comitati paritetici costituiti attraverso gli accordi interconfederali in applicazione dell'articolo 20 del D. Lgs. n° 626/1994, che hanno comportato risultati positivi nelle relazioni aziendali e nella gestione della prevenzione. La affermazione della pratica del tripartitismo comporta un riconoscimento ed un sostegno pubblico alle esperienze degli organismi paritetici.

¹ Nella VII Consiliatura il CNEL ha approvato un testo di Osservazioni e proposte il 19 dicembre 2002 ("Salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro"); e un testo di Osservazioni e proposte il 25 marzo 2004 ("Riordino delle norme per la prevenzione, per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro").

² Osservazioni e proposte - Assemblea del 25 marzo 2004 del CNEL "Riordino delle norme per la prevenzione, per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro".

1. Sulla omogeneità ed uniformità delle norme e della loro applicazione

L'articolo 117 della Costituzione stabilisce al terzo comma che la tutela della sicurezza e delle condizioni di lavoro rientra nell'ambito della legislazione concorrente attribuendo un potere legislativo alle Regioni. Il secondo comma prevede che sia lo Stato a fissare i livelli essenziali ed inderogabili delle prestazioni, mentre viene confermato come sia di esclusiva pertinenza dello Stato la funzione di stabilire le sanzioni, anche amministrative a fronte della inadempienza delle norme stabilite.

Negli ultimi quindici anni le norme per la prevenzione nei luoghi di lavoro derivano dal recepimento di Direttive Comunitarie, che rappresentano anch'esse un livello minimo inderogabile di prestazioni da applicare su tutto il territorio nazionale.

Una sommatoria incoerente di antiche norme nazionali e di più recenti norme comunitarie, abbinata al principio costituzionale della legislazione concorrente comporta il rischio della disomogeneità concreta nella applicazione di tali norme.

Il nuovo Testo Unico in materia di miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori richiama sicuramente la necessità – e l'urgenza – di pervenire ad una legislazione coordinata e coerente ma, soprattutto, di realizzare un sistema pubblico di prevenzione nei luoghi di lavoro che sia improntato dalla uniformità delle proposte tecniche e normative di prevenzione e da una azione coerente e comparabile sul territorio nazionale al fine di superare difformità e contraddizioni esistenti.

Queste scelte permettono di meglio rispondere alle modalità con cui si presentano oggi i rischi per la salute e la sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori, rispondendo così positivamente alle sollecitazioni dell'Unione Europea di considerare i cambiamenti di genere, di età e di provenienza geografica nella composizione del lavoro ed i rischi emergenti di natura ergonomica, psicologica e sociale.

Questo obiettivo implica prima di tutto che le norme comunitarie recepite e le norme nazionali contenute nel Testo Unico stabiliscano esplicitamente che le indicazioni ed i vincoli in esse contenuti siano i livelli minimi di prestazione validi su tutto il territorio nazionale, garantendo così il rispetto delle norme comunitarie e la prerogativa della unicità del sistema sanzionatorio. Su questi aspetti deve essere effettivamente garantita la uniformità delle condizioni di attuazione delle norme e non può farsi valere la clausola della "cedevolezza" secondo la quale le norme nazionali in vigore valgono solo in assenza di corrispondenti norme regionali.

L'obiettivo della omogeneità nella applicazione dei diritti e dei doveri della prevenzione comportano la esigenza che le nuove norme indichino non solo una responsabilità al controllo del funzionamento delle istituzioni preposte – che è già chiaramente indicata nel controllo del Ministero della Salute dei Livelli Essenziali di Assistenza per la prevenzione negli ambienti vita e di lavoro – quanto, soprattutto, la definizione di una sede in cui i due Ministeri interessati, le Regioni e le parti sociali possano esaminare l'effettiva situazione ed individuare i problemi da risolvere.

2. L'unicità nelle attività di controllo e vigilanza, il nuovo sistema sanzionatorio

Una delle espressioni più evidenti delle difficoltà a garantire una uniformità nella concreta applicazione delle norme nazionali risiede nell'attuale sistema di vigilanza.

Esiste una molteplicità di istituti preposti all'ispezione nei luoghi di lavoro che si presenta nel Paese come moltiplicazione delle ispezioni e, contemporaneamente come assenza di interventi pubblici. L'assenza di coordinamento risulta evidente, in quanto i Comitati Regionali di Coordinamento previsti a questo scopo dall'articolo 27 del D. Lgs. n° 626/1994 non hanno corrisposto agli obiettivi. Ciò è da addebitare sia all'assenza di indicazioni nazionali coerenti sia alla difficoltà di influenzare le decisioni degli istituti in cui si decide sulle attività ispettive: le Direzioni Provinciali del Lavoro ed i Servizi di vigilanza delle Aziende Sanitarie Locali.

Questa situazione è stata favorita dalla incapacità di alcune Regioni italiane di dare attuazione a quanto disposto dalla L. n° 833/1978 e, soprattutto, dall'articolo 19 del D. Lgs. n° 758/1994. In questo modo, i Livelli Essenziali di Assistenza, per la parte prevenzione nei luoghi di lavoro, non hanno trovato applicazione nonostante che numerose Commissioni Parlamentari di inchiesta ne avessero evidenziato le palesi incongruenze.

Oggi, le attività di vigilanza svolte da più soggetti istituzionali possono sommarsi o elidersi, data l'assenza del coordinamento. Viene penalizzata la trasparenza nella azione pubblica e, contemporaneamente, vengono penalizzate le imprese.

Il CNEL conferma la proposta, più volte avanzata, di pervenire ad un sistema pubblico di vigilanza nelle imprese fondato sul vincolo della unicità della azione degli istituti pubblici preposti.

Anche in assenza di un unico soggetto preposto a tale attività vanno garantite delle sedi e delle modalità di decisione che garantiscano un solo intervento dell'organo di vigilanza. A questo fine va rafforzata e resa vincolante la norma prevista dall'articolo 24 del D. Lgs. n° 626/1994 e dell'articolo 19 del D. Lgs. n° 758/1994 per rendere impegnativa una unica sede territoriale di decisione delle attività ispettive mentre va resa obbligatoria la costituzione di una banca dati comune delle attività ispettive per garantire trasparenza nelle azioni ed evitare duplicazioni nelle azioni.

Per favorire l'azione di vigilanza va rivisto il sistema sanzionatorio secondo i seguenti orientamenti già proposti dal CNEL:

a) sanzioni penali

Il CNEL ritiene che occorra valorizzare le norme del D. Lgs. n° 758/94 e le procedure di estinzione del reato in essa contenute, per le inadempienze dalle quali possa derivare direttamente una situazione di reale pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori.

b) sanzioni amministrative

Il CNEL valuta che le sanzioni amministrative vadano previste per le inadempienze ad obblighi strettamente documentali o di carattere tecnico o organizzativo, dalle quali non possa derivare direttamente una situazione di reale pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori, che comunque non superino un quarto del valore massimo della sanzione attualmente prevista;

c) principio di proporzionalità

IL CNEL valuta necessario prevede una adeguata graduazione delle sanzioni in funzione della gravità degli illeciti, nonché della posizione gerarchica all'interno dell'impresa e dei poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione, fermi restando i limiti massimi delle sanzioni attualmente previste. La stessa sanzione della interdizione alla partecipazione a gare pubbliche di appalto o, più precisamente, ad attività di subappalto in opere pubbliche deve avvenire, come è già oggi prassi in importanti imprese italiane, a fronte della reiterazione di gravi inadempienze che mettono a rischio la sicurezza dei lavoratori operanti nell'unità o nel sito produttivo;

d) *principio di uguaglianza*

Il CNEL ribadisce la necessità dell'eliminazione di sperequazioni di trattamento derivanti da provvedimenti diversi riguardanti fattispecie identiche o analoghe;

Un sistema di questo tipo sarà favorito dalla indicazione e dalla validazione a livello nazionale di linee guida e di buone prassi che aiutino le imprese ed i soggetti preposti alla prevenzione nella impresa.

3. La semplificazione degli adempimenti ed il sostegno alla piccola impresa

L'azione di prevenzione nei luoghi di lavoro sarà favorita se l'impegno delle imprese sarà in parte alleggerito rispetto agli adempimenti burocratici.

Alcuni obblighi previsti dal D. Lgs. n° 626/1994 si sono rivelati un inutile appesantimento e vanno aboliti, come quello della comunicazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e di molti registri degli esposti ad agenti nocivi, o la conservazione in busta chiusa dei dati sanitari dei lavoratori soggetti a visita medica.

Si potrebbe giungere a soluzioni di semplificazione finalizzati alla conferma degli adempimenti minimi ma efficaci, perché necessari, sulla base dei seguenti indirizzi:

- a. per i registri degli esposti, questi possono essere abrogati, ad eccezione degli esposti ad agenti cancerogeni, sostituendoli con delle comunicazioni ai servizi delle ASL da parte dei medici competenti;
- b. sarebbe opportuno giungere ad una proposta sulla valutazione dei rischi di natura unitaria e complessiva, mentre va proposta una norma di "buona pratica" per le piccole imprese sotto addetti. Tale norma potrebbe essere sostenuta dall'Inail.
- c. vanno riesaminati tutti gli obblighi di comunicazione delle imprese per giungere ad un unico documento per le comunicazioni agli enti pubblici
- d. è opportuno migliorare l'attività di formazione evitando azioni ripetitive e inutilmente costose. In questo senso il CNEL propone che il lavoratore abbia un libretto formativo in cui vengano registrate tutte le azioni a cui si è partecipato che renda evidenti, in caso di nuovo rapporto di lavoro, i bisogni di aggiornamento durante tutta la vita lavorativa. L'estensione del criterio dei crediti formativi alla formazione rispetto ai rischi per la sicurezza e la salute favorirebbe la crescita di una effettiva cultura della prevenzione.
- e. va istituito un libretto sanitario e di rischio personale e non per singola mansione o per singola unità produttiva evitando di istituirne uno per ogni rapporto di lavoro con l'obbligo di consegnarlo al lavoratore al momento della cessazione dello stesso

Il CNEL si è sempre espresso per una azione pubblica permanente di sostegno alle imprese ed ai soggetti competenti per la prevenzione nelle imprese. L'esperienza avviata dall'Inail con il D. Lgs. n° 30/2000 è stata unanimemente giudicata positiva ma va resa permanente.

Per queste ragioni, le modalità di finanziamento non possono essere occasionali. La proposta di utilizzare a questo fine i finanziamenti che le imprese continuano a pagare per due Istituti non più operanti (l'ex ENPI e l'ex ENAOLI) rappresenta un passo importante in questa direzione.

Esattamente come per l'attività di vigilanza, anche per la promozione della salute e della sicurezza attraverso il sostegno alla informazione, alla formazione ed agli investimenti per l'adeguamento di macchine ed impianti siamo in presenza di interventi plurimi da parte di soggetti che non comunicano tra loro. Il ruolo più importante viene svolto da alcuni anni da parte dell'Inail, cui si aggiungono ora alcuni Ministeri (Lavoro soprattutto dopo l'ultima legge finanziaria, Salute tramite il Piano nazionale di prevenzione sanitaria, Attività Produttive applicando alcuni Regolamenti dell'Unione Europea a sostegno della piccola

impresa) e le Regioni sia per la parte Sanitaria che per la formazione e per il sostegno alla piccola impresa.

Non esiste ad oggi la possibilità di realizzare sinergie e non esiste, in particolare, alcuna sede ed alcuna modalità per verificare i risultati di tali azioni di sostegno. In generale, le parti sociali, attraverso le associazioni imprenditoriali, dei lavoratori e degli ordini e dei collegi professionali competenti nel settore rimangono significativamente ai margini di tali azioni.

Secondo il CNEL, mentre esiste la necessità di confermare le scelte di sostegno alle imprese in modo permanente devono essere messe a punto delle modalità di interrelazione tra i soggetti pubblici che svolgono tali attività, devono essere stabilmente coinvolte le parti sociali a partire dai loro organismi paritetici nonché gli ordini e collegi professionali competenti nel settore e devono essere stabiliti dei metodi e degli standards per valutare i risultati.

Una azione di sostegno alle attività di prevenzione deriverà sicuramente da una definizione condivisa, ma univoca, delle buone prassi e delle linee guida e delle funzioni per cui queste vengono proposte e volontariamente adottate: si auspica che il futuro Testo Unico risponda a questo problema. In questo modo potranno essere valorizzate le soluzioni per il miglioramento delle azioni di prevenzione che le parti sociali già adottano e potranno adottare sia attraverso la contrattazione che le relazioni negli organi paritetici aziendali o territoriali.

Un diverso contesto culturale e sociale sicuramente favorirà la prevenzione nei luoghi di lavoro. Il tema della prevenzione deve entrare a pieno titolo nella formazione scolastica di base, professionale ed universitaria. Il Cnel ritiene che la istituzione di un momento di educazione scolastica alla prevenzione ed alla cura del proprio corpo possa rappresentare un contributo importante per combattere contro i moderni determinanti della salute quali l'alimentazione, l'alcool, il fumo ed anche per migliorare la sicurezza rispetto agli incidenti nella abitazione domestica, sulla strada e nei luoghi di lavoro.

Anche la salute delle lavoratrici e dei lavoratori subordinati ed autonomi è fortemente influenzata sia dalle condizioni di vita che da quelle di lavoro, per queste ragioni i luoghi di lavoro possono essere un luogo importante per la promozione della salute. Non si tratta di adottare misure prescrittive (anche se le norme sul divieto di fumo e sulle limitazioni al consumo di alcool sono importanti e cominciano a dimostrarsi efficaci) ma di favorire azioni svolte sulla base della responsabilità sociale dell'impresa. Milioni di lavoratrici e di lavoratori italiani sono soggetti periodicamente a visite mediche in una età che normalmente comporta una situazione di benessere, si tratta di un'azione di prevenzione secondaria che potrebbe dare risultati anche sugli effetti di alcuni determinanti della salute degli italiani.

4. La razionalizzazione delle istituzioni pubbliche ed assunzione di responsabilità delle parti sociali nella azione pubblica di prevenzione

L'attuale sistema pubblico di prevenzione presenta le complessità e le distorsioni derivanti da una sua evoluzione avvenuta in parallelo alla evoluzione del sistema normativo. Esattamente come per il Testo Unico delle norme, è necessario giungere ad un sistema pubblico unitario che caratterizzi le attività di prevenzione nel nostro Paese.

Per quanto riguarda la partecipazioni delle parti sociali, l'esperienza italiana è difforme sia dagli indirizzi contenuti nelle Convenzioni della Organizzazione Internazionale del Lavoro che nelle norme e negli istituti europei.

Il riordino delle strutture pubbliche deve tenere conto di questi aspetti. Ed in particolare:

- a) *Riorganizzazione e potenziamento della Commissione Consultiva Permanente e dei Comitati Regionali di coordinamento.*

La Commissione consultiva permanente, prevista dall'articolo 27 del D. L.gsl. n° 626/1994, va riorganizzata secondo una logica tripartita e paritetica secondo il modello europeo, attraverso la rappresentanza del Governo e delle Regioni, delle Associazioni in rappresentanza dei datori di lavoro e delle Associazioni in rappresentanza dei lavoratori nonché degli ordini e collegi professionali competenti nel settore. Compito principale della Commissione consultiva e dei comitati regionali di coordinamento sarà quello di elaborare atti di indirizzo per la politica ed i programmi nazionali e regionali in armonia con le strategie comunitarie:

miglioramento delle statistiche, definizione delle priorità di intervento, vigilanza, semplificazione, politiche di sostegno, incentivi, azioni positive specie nelle PMI. Dovrà essere il luogo della validazione delle buone pratiche e di linee guida, riconoscendo sia la necessità di mantenere l'efficienza tecnica e economica delle imprese, sia la necessità di realizzare azioni volontarie di miglioramento della sicurezza e della salute.

Le Regioni partecipano alle attività della Commissione Consultiva anche avanzando proposte relative agli atti di indirizzo ed alla definizione di programmi e piani di azione.

Scelte analoghe andranno compiute per i Comitati Regionali di Coordinamento.

- b) *Costituzione di un Sistema Informativo Nazionale per la prevenzione.*

Il sistema informativo nazionale per la prevenzione dovrà consolidare quanto realizzato per iniziativa dell'ISPESL, dell'Inail e del Coordinamento delle Regioni. Diventa decisiva la partecipazione dei Ministeri del Lavoro e della Salute, il quale, in particolare, dovrà permettere di confrontare le informazioni sulle esposizioni ai rischi con i dati sulla salute della popolazione italiana, lavorativa e non. Il Sistema Informativo dovrà essere partecipato estendendo la partecipazione agli istituti di ricerca operanti in materia ed alle parti sociali, in particolare attraverso gli Organismi Paritetici costituiti ai diversi livelli.

- c) *Riorganizzazione degli Istituti nazionali.*

Inail.

Ferma restando la funzione assicurativa e l'elaborazione di statistiche armonizzate su infortuni e malattie professionali, l'Istituto è titolato a svolgere anche attività di formazione e sostegno agli investimenti delle imprese e dei lavoratori finalizzate alla prevenzione mirata degli infortuni e delle malattie professionali, nel quadro delle politiche nazionali e territoriali in materia di prevenzione, definite dai Ministeri del Lavoro e della

Salute e dalle Regioni, con il supporto rispettivamente del Comitato tripartito nazionale dei Comitati tripartiti regionali.

Tutte le attività di prevenzione mirata (ivi comprese le attività di Osservatorio e interpretazione delle statistiche), di incentivazione e sostegno per le imprese e per i lavoratori sono programmate e attuate anche d'intesa con gli Organismi paritetici salute e sicurezza, o in loro assenza con le parti sociali.

Ispesl

L'Istituto deve:

- programmare ed attuare specifiche attività di ricerca, anche didattica, con particolare riguardo alle buone pratiche ed agli strumenti di informazione e formazione, coinvolgendo gli Organismi Paritetici operanti in materia di salute e sicurezza del lavoro e/o le parti sociali.
- divulgare i risultati dell'attività di ricerca di cui al punto precedente, in coerenza con le strategie comunitarie e i programmi dell'Agenzia di Bilbao.

Occorrerà poi ridefinire l'assetto ordinamentale dell'Istituto garantendone una gestione tripartita, sull'esempio di analoghi istituti europei.