



Associazione  
**LAVORO&WELFARE**

Presidente: Cesare DAMIANO

Vice Presidenti: Silvia CALANDRELLI  
Fausta GUARRIELLO

Segretario generale: Giovanni BATTAFARANO

Tesoriere: Remo FERRERO

Responsabile organizzativo: Pietro COLONNELLA

Collabora alle attività di comunicazione:  
Rossella FALACE

## DIRETTIVO

Cesare DAMIANO  
Maria Teresa ALTORIO  
Giovanni BATTAFARANO  
Silvia CALANDRELLI  
Enrico CECCOTTI  
Pietro COLONNELLA  
Giorgia D'ERRICO  
Franca DONAGGIO  
Fabio FARETRA  
Remo FERRERO  
Valentino FILIPPETTI  
Piero GASPERONI  
Beppe GIULIETTI  
Fausta GUARRIELLO  
Andrea MARGHERI  
Marco MICCOLI  
Dringa MILITO PAGLIARA  
Alessandro PINELLI  
Giovanni POLLASTRINI

## GRUPPI DI LAVORO

- SICUREZZA E SALUTE SUI LUOGHI DI LAVORO (Fulvio Perini)
- PREVIDENZA (Giovanni Pollastrini)
- PROFESSIONI E PICCOLA MEDIA IMPRESA (Giovanni Battafarano)
- FISCO E REDDITO (Giorgio Benvenuto)
- ECONOMIA (Enrico Ceccotti)
- INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E LAVORO (Franca Donaggio)
- FORMAZIONE E LAVORO (Gianni Principe)
- LAVORO PUBBLICO (Pietro Colonnella)
- EUROPA E LAVORO (Emilio Gabaglio)
- PROCESSO DEL LAVORO (Giuseppe Berretta)
- DONNE E LAVORO (Fausta Guarriello)
- MERCATO del LAVORO (Donata Gottardi)
- ALTE PROFESSIONALITA' (Enrico Farinone)
- LAVORO E AGRICOLTURA (Massimo Fiorio)
- SERVIZI PER L'IMPIEGO (Romano Benini)
- LAVORO E INFORMAZIONE (Silvia Calandrelli)
- LAVORO DI CURA E IMMIGRAZIONE (Teresa Altorio)
- IL LAVORO CHE CAMBIA (Piero Gasperoni)

## COMITATO SCIENTIFICO

Tiziano TREU (coordinatore)  
Aris ACCORNERO  
Giuseppe BERRETTA  
Roberta BORTONE  
Mimmo CARRIERI

Carlo DELL'ARINGA  
Giuseppe FONTANA  
Giovanni GEROLDI  
Donata GOTTARDI  
Fausta GUARRIELLO  
Francesco LISO

Luigi MARIUCCI  
Angelo PANDOLFO  
Adalberto PERULLI  
Carmine RUSSO  
Franco SCARPELLI  
Valerio SPEZIALE

Roma - Piazza di Pietra, 34

Tel. 06 69924022 - 06 67608386 - Fax 06 69780182 - 06 67609439

[www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it) - [lavorowelfare@gmail.com](mailto:lavorowelfare@gmail.com)



## Le iniziative dell'Associazione

- **7 novembre 2008** *Crisi finanziaria e Welfare: quale iniziativa politica e sociale* - ROMA
- **15 dicembre 2008** *Sicurezza sul lavoro - Attuare le leggi, migliorare la prevenzione, investire sulla formazione (con la "Carovana per il lavoro sicuro")* - ROMA
- **15 dicembre 2008** *L'Unità possibile: crisi, sindacati, confederalità* - ROMA
- **10 gennaio 2009** *2009: Adesso il lavoro* - Monteprendone - ASCOLI PICENO
- **29 gennaio 2009** *Combattere la precarietà, regolare la flessibilità (con Associazione 20 maggio e coordinamento deputati PD)* - ROMA
- **6 febbraio 2009** *La previdenza dei professionisti: quale riforma?* - ROMA
- **23 febbraio 2009** *Rappresentatività e rappresentanza sindacale* - ROMA
- **9 marzo 2009** *Il lavoro prima di tutto* - Lavoro&Welfare Puglia - BARI
- **13 marzo 2009** *Riforma del processo del lavoro* - ROMA
- **14 marzo 2009** *Dialogo Precario - Chi salva la generazione senza paracadute?* - Lavoro&Welfare Piemonte - TORINO
- **1 aprile 2009** *Il Lavoro nella Globalizzazione (Lavoro&Welfare, Argomenti Umani)* - ROMA
- **7 aprile 2009** *Occupazione e sicurezza sul lavoro nel Lazio* - PD Lazio, Associazione Lavoro&Welfare Lazio - ROMA
- **15 aprile 2009** *L'acciaio è inossidabile, chi lo produce no* (Giovani Democratici Prima Porta Labaro - Lavoro&Welfare Lazio) - ROMA
- **20 aprile 2009** *La previdenza complementare, quali interventi per il rilancio* - ROMA
- **24 aprile 2009** *I Nuovi Lavori (ambiente, ricerca, cultura, turismo)* - ASCOLI PICENO
- **26 aprile 2009** *L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro* - Lavoro&Welfare Puglia - CRISPIANO (Ta)
- **27 aprile 2009** *Evasione fiscale: Vecchi e nuovi problemi. Quali proposte per una svolta* - ROMA
- **Fine aprile 2009** *Situazione produttiva e occupazionale in Val Vibrata* - TERAMO
- **4 maggio 2009** *Uscire dalla crisi ripartendo dal lavoro* - PD e Lavoro&Welfare Umbria - TERNI
- **11 maggio 2009** *Seminario sull'Europa* - ROMA
- **12 maggio 2009** *Il futuro non può essere precario* - Lavoro&Welfare Lazio, PD e Giovani Democratici IX Municipio - ROMA

# LAVORO WELFARE

**DIRETTORE:** Cesare Damiano

**COORDINATORE:** Piero Gasperoni

**COORDINATORE SCIENTIFICO:** Enrico Ceccotti

**COMITATO EDITORIALE**

Franca Donaggio  
Giancarlo Battistelli  
Massimo Cabiati  
Gianni Ferrante  
Franco Garufi  
Ugo Menziani  
Marco Picozza  
Gianfranco Piseri  
Giovanni Pollastrini  
Gianni Principe  
Renato Rollino  
Federico Tomassi

**COMITATO SCIENTIFICO**

Luigi Agostini  
Giovanni Battafarano  
Romano Benini  
Nicola Cacace  
Giuseppe Giulietti  
Fausta Guarriello  
Renzo Innocenti  
Agostino Megale  
Carla Monachesi  
Stefano Patriarca

**EDITING E IMPAGINAZIONE**

Alessandro Facchini (Redazione di Milano)  
Claudio Iorio  
Marco Picozza  
Federico Tomassi

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Giorgio Franchi

**RESPONSABILE DI REDAZIONE**

Giorgia D'Errico

# Indice

---

## EDITORIALE

DI ENRICO CECCOTTI -----PAG 5

## PRESENTAZIONE

DI CESARE DAMIANO -----PAG 11

### 1. RELAZIONI

1.1 PRESENTAZIONE. GIOVANNI BATTAFARANO ----- PAG 21

1.2 IL TESTO UNICO SULLA SICUREZZA SUL LAVORO: UNA NORMATIVA MODERNA  
FONDATA SU PREVENZIONE E CONTROLLI. ANTONIO MONTAGNINO ----- PAG 23

1.3 LA NUOVA NORMATIVA ITALIANA E IL CONTESTO NORMATIVO E CULTURALE  
A LIVELLO INTERNAZIONALE. FULVIO PERINI ----- PAG 26

1.4 LE PRINCIPALI INNOVAZIONI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 81/2008.  
PAOLO PASCUCCI ----- PAG 31

### 2. APPROFONDIMENTI TECNICI

2.1 IL D.LGS 81/2008: LA SORVEGLIANZA SANITARIA E GLI STRUMENTI INFORMA-  
TIVI PER LA TUTELA DELLA SALUTE DEI LAVORATORI. GIUSEPPE ABBRITTI ----- PAG 41

2.2 L'ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI E DELLE MALATTIE PROFESSIONALI IN  
ITALIA NEL 2007. CLAUDIO CALABRESI ----- PAG 46

2.3 L'AZIONE DI GOVERNO PER IL CONTRASTO DEGLI INFORTUNI E DEI DANNI AL-  
LA SALUTE DEI LAVORATORI NEI LUOGHI DI LAVORO. RINO PAVANELLO ----- PAG 55

2.4 IL SISTEMA DI PREVENZIONE E PROTEZIONE DEI RISCHI. ALBERTO ANDREANI- PAG 60

---

2.5 SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO. GIUSEPPE CASADIO	-----	PAG 64
2.6 IL SISTEMA SANZIONATORIO. (SCHEDA)	-----	PAG 69
2.7 LA PREVENZIONE NEGLI APPALTI. (SCHEDA)	-----	PAG 72
2.8 LA PREVENZIONE NELLA P.A. (SCHEDA)	-----	PAG 76
2.9 LA PARTECIPAZIONE E LA RAPPRESENTANZA. (SCHEDA)	-----	PAG 79

### **3. OPINIONI / ASSOCIAZIONI DATORIALI E IMPRESE**

3.1 LE INIZIATIVE DI CONFINDUSTRIA IN TEMA DI TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO. SAMY GATTEGNO	-----	PAG 83
3.2 LA POLITICA DELLA SICUREZZA E DELLA PREVENZIONE IN CNA. TOMMASO CAMPANILE	-----	PAG 86
3.3 IL DIFFICILE CAMMINO DELL'AVVISO COMUNE TRA LE PARTI SOCIALI. ANGELO ALGERI	-----	PAG 88
3.4 LA CULTURA DELLA SICUREZZA OLTRE LA NORMA. ASSET MGMT		PAG 90
3.5 LA CULTURA DELLA SICUREZZA SUL LAVORO. GIORDANO FATALI	--	PAG 97
3.6 LA SICUREZZA SUL LAVORO IN COFATHEC. ROBERTO ALAJMO	-----	PAG 99
3.7 OBIETTIVO: ZERO INFORTUNI IN THYSSENKRUPP. KLAUS-PETER HENNIG	--	PAG 101
3.8 SO.GE.SI: VESTIRE LA SICUREZZA. GIORGIO DI PIETRO E CINZIA MANCINELLI	-	PAG 107

### **4. OPINIONI / SINDACATO E ASSOCIAZIONI**

4.1 CGIL. PAOLA AGNELLO MODICA	-----	PAG 111
4.2 CISL. TOMMASO CAMPANILE	-----	PAG 113
4.3 UIL. PAOLO CARCASSI	-----	PAG 116

# Indice

---

4.4 UGL. NAZARENO MOLLICONE .....	PAG 120
4.5 ASSOCIAZIONE ARTICOLO 21. GIUSEPPE GIULIETTI .....	PAG 123
4.6 ASSOCIAZIONE MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO. FRANCO BETTONI -	PAG 128

## **5. OPINIONI DEI POLITICI**

5.1 ANTONIO BOCCUZZI. PD .....	PAG 131
5.2 ORESTE TOFANI. PdL .....	PAG 136
5.3 PAOLO NEROZZI. PD .....	PAG 138
5.4 ENRICO LETTA. PD .....	PAG 140

## **6. LA POSIZIONE DEL GOVERNO**

6.1 L'ATTUAZIONE DEL TESTO UNICO IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO. PASQUALE VIESPOLI .....	PAG 143
6.2 LA POSIZIONE DELLE REGIONI. VASCO ERRANI .....	PAG 147

---

# EDITORIALE

di Enrico Ceccotti

Il numero della rivista che qui presentiamo è il primo di una nuova edizione dopo che, come si può vedere anche dalle numerose iniziative qui segnalate, l'Associazione Lavoro & Welfare è entrata in piena operatività.

È un numero monografico dedicato alla sicurezza sul lavoro.

Va alla stampa subito dopo il varo del decreto 'correttivo' del Governo Berlusconi rispetto al cospetto del *Testo Unico* definito dal decreto legislativo n.81 in vigore dal 15 maggio 2008.

Il numero della rivista nasce come naturale seguito del seminario dell'Associazione Lavoro & Welfare, tenutosi il 15 dicembre 2008 a Roma, proprio sul tema della sicurezza sul lavoro e con il sottotitolo: *Attuare le leggi, migliorare la prevenzione, investire sulla formazione*. È stato chiesto a tutti coloro che sono intervenuti in quel seminario di riscrivere, attualizzando il contenuto, le loro considerazioni sul merito del dibattito in corso sul delicato tema. Agli intervenuti al seminario si sono aggiunti altri contributi sia di natura più strettamente tecnica sia di valutazione politica. Va rilevato comunque che tutti i contributi qui presenti, a esclusione della presentazione di Cesare Damiano, sono stati redatti prima della promulgazione del decreto correttivo.

È nato così un numero della rivista articolato nelle opinioni ma compatto nella focalizzazione del tema. I contributi pubblicati, come costume dell'Associazione e della Rivista sono di esperti, delle Parti Sociali, del Governo e dell'Opposizione. Al coordinamento del numero ha contribuito in particolare Fulvio Perini, consigliere Cnel. Il suo prezioso contributo, oltre a scrivere una delle relazioni introduttive, è stato di adoperarsi per far pervenire i numerosi interventi e dare una struttura organica a questo lavoro.

L'iniziativa di sensibilizzazione sul tema delle morti bianche e più in generale sulla sicurezza sul lavoro è frutto anche della collaborazione dell'iniziativa 'Una Carovana per il Lavoro Sicuro', che continua la sua azione di sensibilizzazione in giro per l'Italia; alle dodici tappe fatte nel 2008 si sono già effettuate o programmate altre sei nei primi mesi del 2009. La 'Carovana per il Lavoro Sicuro' è realizzata con il concorso di molte associazioni, alcune della quali hanno contribuito a questo numero della rivista.

La rivista si apre con la Presentazione di Cesare Damiano che, in qualità di Capogruppo del Partito Democratico nella Commissione Lavoro della Camera dei Deputati e come già Ministro del Lavoro del Governo Prodi, illustra il contesto e le modalità con cui è stato varato il decreto 81, la disponibilità dell'attuale opposizione a effettuare correzioni al testo senza travolgerne la struttura e puntuali osservazioni sul decreto correttivo appena varato. Nel suo intervento si evidenziano i rischi di stravolgimento di alcune norme, il ritardo della promulgazione dei decreti attuativi e l'auspicio che, essendo stato dichiarato dal ministro Sacconi che il testo varato sarà sottoposto al vaglio del Parlamento, delle Regioni e delle Parti Sociali, sia attivata una concertazione di qualità analoga a quanto fatto per la promulgazione del decreto 81. La metodologia della concertazione, come si evidenzia negli interventi presenti nell'attuale numero della rivista «Lavoro Welfare», è stata riconosciuta altamente proficua.

La rivista raggruppa in capitoli i numerosi interventi raccolti.

Nel *primo capitolo*, dedicato alle relazioni, alcuni dei protagonisti della redazione del Testo Unico inquadrano i principi ispiratori, il contesto normativo e le caratteristiche e le innovazioni presenti del decreto 81.

Nel *secondo capitolo*, attraverso approfondimenti tecnici, vengono esaminati i vari aspetti affrontati dal decreto: dalla sorveglianza sanitaria agli strumenti informativi per la tutela della salute dei lavoratori, dal sistema di prevenzione e protezione dai rischi nelle imprese e negli appalti e nella pubblica amministrazione, dal sistema sanzionatorio fino alla lettura dell'andamento degli infortuni e delle malattie professionali per finire sugli strumenti di partecipazione e rappresentanza per gestire un sistema così complesso. L'insieme degli approfondimenti tecnici è svolto con spirito di valorizzazione e apprezzamento del lavoro fatto per la promulgazione del decreto. Approfondimenti che non mancano di sottolineare anche imperfezioni e carenze, suggerendo i correttivi da apporre.

Nel *terzo capitolo* la parola è data alle Associazioni datoriali e alle imprese. Confindustria non manca di sottolineare la sua contrarietà ad alcune delle norme presenti nel decreto e propone dei correttivi finalizzati a una normativa più elastica con l'ottica di affidare gli interventi di tutela sulla sicurezza e sulla salute alle iniziative della stessa Confindustria. Le iniziative sono indicate nell'intervento di Samy Gattegno, Presidente del Comitato tecnico salute e sicurezza di Confindustria. Cna, pur apprezzando il lavoro svolto e segnalando che la cultura delle piccole imprese non è ancora sufficientemente sensibile ai problemi della sicurezza, lamenta la onerosità del sistema sanzionatorio e dell'inapplicabilità di alcune parti e dichiara di attendere risposte sull'attuazione dei decreti integrativi da parte dell'attuale governo.

---

Legacoop segnala la difficoltà della definizione dell'Avviso comune, la necessità di correggere alcuni errori nell'81 senza stravolgerne il testo e l'esigenza di valorizzare l'impresa cooperativa che tra l'altro registra un minor numero di infortuni e una migliore qualità del lavoro.

Le singole imprese danno contributi differenziati che vanno da un evidenziamento della loro attenzione verso la cultura della prevenzione e delle iniziative sulla sicurezza, degli interventi formativi fino alla descrizione di strutture dedicate al controllo della corretta applicazione delle norme e della strumentazione a supporto, come il corretto uso degli abiti da lavoro. Tutte segnalano che per la sicurezza è necessario un approccio sistemico che, oltre all'applicazione delle norme, si fondi su modelli organizzativi specifici di ogni settore, sulla qualificazione dei lavoratori e su adeguate attrezzature e macchinari sempre efficienti.

Particolarmente significativo è l'intervento della ThyssenKrupp che dopo il terribile incidente di Torino del dicembre 2007 dichiara di aver messo in atto ulteriori interventi tecnici e organizzativi atti a responsabilizzare management e dipendenti nel perseguimento dell'obiettivo 'zero infortuni'. Il tutto in collaborazione con le autorità pubbliche e il sindacato. Valuteremo se alle dichiarazioni seguiranno concreti risultati.

Il *quarto capitolo* esprime le opinioni del sindacato e di alcune associazioni particolarmente sensibili al nostro tema. Cgil-Cisl-Uil concordano nell'apprezzamento del merito e nel metodo con cui si è giunti alla definizione dell'81. Rilevano che la correzione di alcuni errori non deve modificare l'insieme dell'assetto del decreto. Lamentano la scarsa collaborazione del Governo e di Confindustria in merito alla definizione dell'Avviso comune e dell'aver introdotto, già prima dell'emanazione del decreto correttivo, modifiche senza essere stati consultati. L'Ugl sottolinea l'esigenza di un impegno comune per prevenire gli infortuni sul lavoro. In merito alle valutazioni del sindacato sul decreto correttivo del 27 marzo 2009, non presenti ovviamente in questi testi, va rilevato che la Cgil ha espresso un duro giudizio: la nuova proposta stravolge parti rilevanti dell'81 mentre il governo continua nei rinvii della promulgazione dei decreti attuativi e non facilita l'applicazione delle norme già in vigore.

La Cisl e la Uil, pur criticando le norme sulle sanzioni, rilevano che i pilastri della legge sulla sicurezza sul lavoro non sono stati compromessi dal decreto legislativo correttivo e sottolineano la necessità di discutere e approfondirne tutti gli aspetti. Ribadiscono che il confronto promesso dal Governo dovrà rispondere pienamente alla logica della concertazione con le parti sociali e che vengano accolte le osservazioni del sindacato.

Sempre nel quarto capitolo significativi sono gli interventi dell'Associazione Articolo21 e dell'Associazione mutilati e invalidi del lavoro (Anmil) che richiamano l'esigenza

di una maggiore sensibilizzazione sul tema sicurezza sia sul fronte dell'informazione al vasto pubblico sia nell'assistenza e tutela delle vittime degli infortuni e dei loro familiari. Articolo 21 in collaborazione con l'Associazione Lavoro & Welfare è impegnata attraverso l'iniziativa 'Una carovana per il lavoro sicuro', insieme a numerosi scrittori, giornalisti, gente dello spettacolo e del cinema, a tenere viva l'attenzione su questo tema.

Il *quinto capitolo* accoglie le opinioni dei politici. Si apre con l'intervento di Antonio Boccuzzi, uno dei sopravvissuti al rogo della Thyssen e attuale deputato del Partito Democratico, che sottolinea la necessità di non abbassare la guardia sul problema della sicurezza, l'importanza di mantenere pesanti sanzioni a chi trasgredisce e la necessità di dare un rapido corso ai processi come quello della Thyssen. Ciò deve avvenire in un contesto di maggiore coesione sociale e di attenzione verso i lavoratori stranieri che sono più esposti ai rischi.

Oreste Tofani, senatore di maggioranza, con grande equilibrio sottolinea la necessità innanzitutto della piena applicazione delle norme prima ancora di procedere alla loro modifica, poi di una maggiore integrazione tra Stato e Regioni per gli interventi sulla sicurezza sul lavoro (rivedendo la legislazione concorrente) e infine la necessità di una maggiore finalizzazione dei fondi residui dell'Inail verso interventi di miglioramento di tutela e sicurezza sul lavoro.

Paolo Nerozzi, sottolinea una maggiore finalizzazione delle competenze dei vari livelli istituzionali e degli enti pubblici quali l'Inail e che la bilateralità sia rafforzata ma che la definizione del rischio sia affidata a soggetti terzi.

Enrico Letta inquadra il tema della sicurezza nell'attuale scenario economico e segnala il rischio di un abbassamento della guardia con particolare riferimento alla lotta all'evasione contributiva e fiscale. Entrambi sottolineano l'importanza degli interventi presenti in questa rivista.

L'ultimo capitolo accoglie, oltre alla lettera del Coordinamento delle Regioni al Ministro Sacconi sulla mancata attivazione di tavoli di confronto, l'intervento del Sottosegretario Pasquale Viespoli che esprime l'opinione del Governo in materia. Riconosce il lavoro svolto per la promulgazione del decreto 81 ripercorrendone gli aspetti più significativi e ribadendo l'esigenza di semplificazioni normative. Rileva che «il Testo Unico disegna il modello di un moderno sistema prevenzionistico» e che il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali è impegnato con le Regioni alla costruzione di un Piano strategico per la sicurezza sui luoghi di lavoro. Infine pone l'accento sull'obiettivo, che è quello di porre in essere azioni per la creazione di un 'Sistema prevenzionale' davvero partecipato, del quale siano parte costantemente integrate le parti sociali.

A conclusione va rilevato che quanto scritto qui dal sottosegretario, prima della

---

promulgazione del decreto correttivo, non corrisponde pienamente a quanto si ritrova nel testo e soprattutto nelle dichiarazioni del Ministro Sacconi. Ci auguriamo che lo spirito di confronto abbia la prevalenza su quello di rivalsa su quanto fatto precedentemente.



---

# PRESENTAZIONE

*di Cesare Damiano*

## **Il contesto**

Quando ero Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, negli incontri preparatori per la stesura del Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro la Confindustria, tra le parti sociali, è stata l'organizzazione capofila di una contestazione che si è concentrata soprattutto sul tema delle sanzioni. In quei lunghi mesi abbiamo affrontato il problema secondo una logica di confronto che ha dato vita a una vera e propria contrattazione, non obbligatoria, che ha tenuto conto delle numerose osservazioni delle associazioni dell'impresa e del lavoro. Alla fine, ognuno si è assunto le sue responsabilità. La nostra si è tradotta nell'emanazione del Testo Unico.

Per arrivare alla stesura di quel testo la discussione è stata molto ricca e di grande qualità, con un lavoro preparatorio iniziato all'indomani della Conferenza Nazionale sulla salute e sicurezza che i ministeri del Lavoro e della Salute hanno tenuto a Napoli nel gennaio 2007. Quindi niente improvvisazioni o spinte emotive ma una giusta accelerazione finale, nel 2008, dovuta alla caduta del governo e al ripetersi di episodi caratterizzati da vere e proprie stragi sul lavoro.

Ora, anche in queste pagine, vogliamo esprimere un punto di vista sul da farsi nell'attuale situazione e nel nuovo ruolo di opposizione che dobbiamo svolgere. Un ruolo di opposizione costruttiva, essendo la materia di grande delicatezza. Vale la pena di richiamare, a questo proposito, l'intervento qui riportato di Oreste Tofani, attuale presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette 'morti bianche', il quale giustamente afferma che non stiamo parlando di una materia di destra o di sinistra, ma della vita e della integrità fisica e psichica delle persone. In questa ottica lo stesso Tofani afferma (e ancora una volta sono d'accordo) che bisogna prima applicare il Decreto 81 e poi, in corso d'opera, dove non funziona, cambiarlo. E questo perché ci troviamo di fronte a un testo legislativo che, dopo trent'anni di fallimenti, è arrivato finalmente a compimento nel 2008.

All'atto della presentazione della proposta di decreto correttivo da parte dell'attuale Ministro del Lavoro vorremmo, con questo numero monografico di «Lavoro Welfare», fare un po' di chiarezza sul percorso e sull'azione svolta precedente-

## Presentazione

---

mente dal Governo Prodi su questa materia e svolgere alcune considerazioni e proposte per il suo definitivo varo. Vogliamo evitare che si alzi una cortina fumogena dietro la quale tutto il nostro impegno, lungo e faticoso, scompare.

La nascita e l'attuazione del Decreto legislativo 81 vanno viste in un ambito più ampio e strettamente connesso con altre disposizioni. La piena efficacia delle norme legate alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro deriva dal contesto entro il quale esse agiscono: lotta al lavoro nero, appalti trasparenti e norme che favoriscano un buon comportamento di concorrenza leale. Le questioni più rilevanti in materia affrontata dal Governo Prodi riguardavano:

- il decreto sui lavori usuranti, ancora da attuare<sup>1</sup>;
- il decreto Bersani dell'agosto del 2006, con l'articolo 36 bis<sup>2</sup> da noi voluto relativo alla sospensione di attività in presenza di lavoratori al nero;
- le norme del decreto relativo alla responsabilità del committente per quanto riguarda gli appalti<sup>3</sup>;
- l'obbligo di denuncia di assunzione del lavoratore il giorno prima dell'inizio dell'attività<sup>4</sup>. Norma che abbiamo voluto insieme a Giovanni Battafarano, al sottosegretario Antonio Montagnino e allo staff dell'allora ministero e che alcuni esponenti del centro-destra, non il Governo, hanno persino cercato di eliminare nel corso di questi primi mesi di legislatura.

<sup>1</sup> Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 19 marzo 2008, per evitare la prescrizione della specifica delega, che aveva valore fino al 31 marzo 2008, ha approntato il decreto legislativo sui lavori usuranti. Questo capitolo, come è noto, era parte integrante del protocollo del 23 luglio 2007 sul Welfare, attuato con legge 247/07, che ha introdotto profonde modifiche alla normativa pensionistica.

Il testo del decreto ebbe il parere favorevole il 2 aprile 2008 dalla Commissione Lavoro della Camera. Nella omologa commissione del Senato non fu possibile ottenere lo stesso parere in quanto venne a mancare il numero legale. Il Consiglio dei Ministri, mancando il parere del Senato non poté approvare il testo in via definitiva. La definizione della materia fu quindi rinviata alle Commissioni Lavoro nominate con la nuova legislatura. Il 31 Maggio 2008 il decreto sarebbe dovuto scadere e le decisioni prese in occasione del protocollo del Welfare, ratificato col referendum sindacale, sarebbero state azzerate da questo Governo. Il Ministro del Welfare, Maurizio Sacconi, per evitare la decadenza della norma stessa ha fatto promulgare al Consiglio dei Ministri il prolungamento della delega fino al 31 dicembre 2008. Dopo quella data c'è stata un'ulteriore proroga.

<sup>2</sup> Decreto Bersani: le norme per la sicurezza nei cantieri. Decreto-legge 4 luglio 2006, n.223. *Le misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro*: l'art.36-bis del cd. 'Decreto Bersani', introduce significative innovazioni per la sicurezza sul lavoro a seguito della intensa attività del Governo nelle persone dei Ministri del Lavoro Cesare Damiano e della Sanità Livia Turco e dei Sottosegretari Antonio Montagnino e Gianpaolo Patta. L'art.36 bis prevede, tra l'altro:

- che il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale possa adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili; [segue]

---

Ora, come opposizione, ma anche come parte in causa nella promulgazione delle norme sulla sicurezza, chiediamo il confronto e la collaborazione di tutte le forze interessate a difendere l'integrità psicofisica delle persone nei luoghi di lavoro. Si tratta intanto di rendere pubblici i dati relativi all'applicazione del 36 bis. Da Ministro questi dati li producevo mensilmente. Eravamo arrivati a 5.000 imprese sospese nell'arco di 18 mesi, la metà delle quali ha riaperto i battenti con piena regolarizzazione di tutto ciò che era stato individuato in nero. L'altra metà delle imprese è scomparsa. La rilevazione e la diffusione dei dati è anche un forte deterrente in quanto fa capire che non c'è un allentamento della vigilanza.

Bisogna inoltre riprendere il monitoraggio sulla filiera degli appalti, che è un altro nodo estremamente cruciale. Abbiamo bisogno di avere i dati relativi all'emersione del lavoro nero a partire dal settore dell'edilizia. Nei 18 mesi del nostro governo 220.000 persone risultarono per la prima volta iscritte nei registri dell'Inail come nuovi assunti; il 55% di queste persone erano stranieri, il 60% dei quali rumeni<sup>5</sup>.

Mantenere la vigilanza su questi processi non è cosa né di destra, né di sinistra, ma buon senso e difesa della civiltà del lavoro. E rappresenta un vantaggio per l'impresa sana, quella che non si avvale di una concorrenza sleale basata sul-

[continua da pag. 12]

- nei casi di instaurazione di rapporti di lavoro nel settore edile, i datori di lavoro sono tenuti a dare la comunicazione il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa (norma successivamente estesa a tutti i settori);
- l'obbligo di munire, a decorrere dal 1° ottobre 2006, il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia. (L'obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nei cantieri).

In particolare, la Legge n.248/2006 prevede la possibilità di sospendere i lavori nei cantieri scoperti con il 20% di personale non in regola (nel periodo di tali sospensioni sarà vietato alle imprese la partecipazione alla contrattazione pubblica).

<sup>3</sup> Il decreto interministeriale, emanato dal Ministero dell'Economia di concerto con il Ministero del Lavoro, concernente l'adempimento degli obblighi previsti dalla L.248/2006 negli appalti e nei subappalti dei opere, forniture e servizi è stato pubblicato sulla G.U. n.90 del 16/4/2008 ed è entrato in vigore il 16/6/2008.

<sup>4</sup> La Circolare del Ministero del Lavoro n.20/2008 si occupa, dell'obbligo di consegna della dichiarazione di assunzione al lavoratore ex art. 4bis, comma 2, Dlgs n.181/2000 e dell'eliminazione dei libri matricola e paga ex art. 39, Dl n.112/2008. Ha modificato le modalità di applicazione della cd. 'maxisanzione' contro il lavoro sommerso. In pratica il giorno precedente l'inizio del rapporto di lavoro, a partire dal 1° gennaio 2007, il datore di lavoro o il committente è obbligato a comunicare al Centro per l'impiego competente per territorio l'instaurazione del rapporto di lavoro segnalando i diversi elementi che caratterizzano la prestazione lavorativa stessa. Successivamente, dal 1° marzo 2008, tale procedura diventa telematica e la comunicazione viene fatta attraverso il sistema informatico CO (provinciale, regionale o ministeriale).

<sup>5</sup> I settori maggiormente coinvolti del lavoro nero riguardavano la raccolta del pomodoro e i cantieri edili. Il tutto fu anche oggetto di inchieste giornalistiche di successo.

## Presentazione

---

l'utilizzo del lavoro nero o sul risparmio dei costi della sicurezza.

Riprendendo la proposta di Enrico Letta, responsabile nazionale del dipartimento Welfare del Partito Democratico, esposta qui nel suo intervento, credo che sia utile promuovere un'iniziativa bipartisan che solleciti la pubblicazione dei dati, come elemento di trasparenza sull'insieme della sicurezza sul lavoro, per rafforzare il contesto di legalità, combattere il lavoro nero, la precarietà, l'appalto non trasparente e aumentare l'efficacia delle procedure sull'emersione. Questo è possibile in quanto i numerosi dati forniti dagli istituti preposti permettono di monitorare i processi: vanno solo organizzati e resi fruibili.

Fondamentale è il contributo di tutte le parti sociali per acquisire ulteriori informazioni, la cui sistematizzazione permetta di avere un vero e proprio osservatorio sui vari fenomeni.

La seconda questione riguarda la lettura dei dati già disponibili. Gli ultimi consuntivi ci sollecitano alcune riflessioni. Nel 2007 ci sono stati 1.207 morti sul lavoro, il minimo storico; sono 134 in meno rispetto al 2006, quando furono 1.341. Sappiamo che 1.200 morti sono un'enormità, una strage sul lavoro: però è anche utile apprezzare che un po' di quel rischio è stato abbattuto. Come evidenziano le relazioni di Fulvio Perini, consigliere Cnel e di Antonio Montagnino, responsabile Forum Sicurezza sul Lavoro del Partito Democratico, i dati sono ancora da consolidare ma è un risultato almeno in parte dovuto alle iniziative intraprese dal Governo Prodi per contrastare il lavoro nero e impegnarsi per garantire maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il Presidente della Repubblica ha svolto un ruolo importante perché ci ha stimolato in questa direzione e forse questo è già il segno di un primo cambiamento che va sicuramente coltivato.

Claudio Calabresi, che rappresenta l'Inail nell'Osservatorio Nazionale infortuni mortali, nel suo intervento ci ha fornito sufficienti dati sull'andamento degli infortuni. Ovviamente i numeri dovrebbero essere più disaggregati, ma già si vede che è inutile continuare a polemizzare sul fatto che «ci sono 4 milioni e mezzo di imprese in Italia, e 10.000 ispettori in tutto, cioè un'ispezione ogni trent'anni». È un modo per deformare la realtà. Dei 4 milioni e mezzo di imprese il 92% non ha mai avuto incidenti sul lavoro. Se ne deduce che bisogna concentrare la nostra attenzione su settori, condizioni di lavoro, territori e dimensioni di imprese più tragicamente colpiti dai fenomeni delle morti e degli incidenti. Dai dati emerge che 18.000 imprese cumulano da sole il 57% degli infortuni. Si tratta quindi di fare ispezioni mirate, là dove più alto è il rischio. Credo che anche questo sia un problema di orientamento culturale.

Non essendo disponibili dati disaggregati non si riesce ancora a distinguere adeguatamente il peso degli infortuni in itinere. Contrariamente a chi dice che essi rappresentino più della metà del totale, a noi risulta che al massimo sono il 25%

---

30%. Ma questo dato va ulteriormente disaggregato tra quelli che sono incidenti stradali veri e propri e quelli che accadono perché la strada è il luogo di lavoro. Inoltre, è utile vedere gli andamenti dei dati nel tempo: se gli incidenti casa-lavoro lavoro-casa sono in salita, mentre quelli nei luoghi di lavoro sono in discesa, come dimostrano le ultime statistiche dell'Inail, abbiamo un indicatore positivo sull'efficacia delle norme da noi introdotte. Resta comunque l'esigenza di attuare interventi sulla sicurezza stradale perché anche questa strage è insostenibile.

Se le parti sociali e la classe politica, maggioranza e opposizione, si uniscono nel lanciare questi messaggi, si rende un servizio estremamente importante al Paese. Ritengo utile, anche congiuntamente a Oreste Tofani, chiedere al Governo di fare una nuova 'conferenza di Napoli' invitando tutti i soggetti coinvolti, compresa l'opposizione. Una iniziativa che rappresenterebbe un momento di confronto e di avanzamento su questo insieme di questioni e che potrebbe costituire l'occasione per una ricerca comune.

## **I contenuti del Testo Unico**

Per quanto riguarda il Testo Unico, avendolo realizzato, è difficile che possa parlarne male, lo ammetto. Però mi rendo conto che il provvedimento, come ogni normativa, è perfezionabile, quindi può essere migliorato e che per quanto riguarda le sanzioni c'è una pressante richiesta di modifica delle parti datoriali. Per quanto ci riguarda riteniamo che non si debba realizzare un eccesso di indulgenza, che si realizzi con una drastica riduzione delle sanzioni medesime, che contrasterebbe con le finalità e la natura delle disposizioni.

Non voglio ritornare su una polemica antica. Sfido chiunque a dire che il Governo Prodi non abbia concertato. Anzi, abbiamo negoziato, recependo anche testualmente i punti e le virgole, le frasi suggerite delle parti sociali dispiacendo agli uni e agli altri nella stesura finale: più alle parti datoriali sulle sanzioni, e ai sindacati per il rinvio della redazione di alcune disposizioni.

Il rischio che ora si corre, è quello di uno stravolgimento di parti fondamentali dell'impianto normativo attraverso modifiche apparentemente non rilevanti. Abbiamo più volte affermato la nostra disponibilità, come opposizione, a dare un contributo ma nell'ottica di mantenere la struttura dell'impianto e operare all'interno di esso.

Ci siamo resi disponibili, anzi abbiamo chiesto di essere coinvolti, a concordare con la maggioranza modifiche che avrebbero potuto portare a eventuali ulteriori semplificazioni, alla cancellazione di errori formali contenuti nel testo. Occorre ricordare che ancora prima del varo della proposta di Decreto correttivo, avvenuta il 27 marzo 2009, erano state ventilate da parte del Governo ipotesi di modifica che avrebbero messo in discussione il rapporto che intercorre tra regole e buone prassi. Tale modifica renderà solo più ampie e più confuse le norme da applicare, senza favorire le imprese, soprattutto le piccole. Siamo stati

## Presentazione

---

sempre contrari a sostituire le regole con le buone prassi. Ci pare invece che nella proposta questo sia avvenuto.

Come dice Antonio Montagnino nella sua relazione noi abbiamo costruito un impianto basato su regole certe e non su adempimenti formali. Pertanto, non siamo assolutamente d'accordo con coloro che hanno criticato il Testo Unico in quanto formalistico, fondato sulle sanzioni e non impostato per obiettivi. Ci siamo resi disponibili a esaminare l'insieme dell'impianto e poi correggere le parti da migliorare, sapendo che ci sono dei tempi e degli obblighi. Invece di agire con sollecitudine e attuare alcuni dei 38 decreti e renderli operativi si è continuato, da parte dell'attuale Governo, a criticare il testo e a minarne alcuni principi.

Ad esempio: sulla formazione abbiamo stanziato 50 milioni di euro. Anziché ripetere 'metteremo più risorse', sarebbe utile spendere quelle già stanziate. Questo finalmente è stato fatto, grazie alla nostra continua pressione, ma con molto ritardo. Mentre non si è provveduto a garantire la diffusione della cultura della sicurezza nelle scuole, nelle università e nei percorsi formativi, evocata in solenni dichiarazioni dalle parti datoriali e da esponenti dell'attuale Governo, sebbene già formalmente prevista nella legge delega e nel Decreto 81.

Siamo riusciti a far attuare il risarcimento dei parenti delle vittime di incidenti mortali. È stato un piccolo passo avanti, mentre non si è applicata la parte relativa al danno biologico per quanto riguarda la revisione delle tabelle di indennizzo.

Il Governo ha cercato la strada dell'avviso comune che non è mai arrivato in porto. Non si è operato, come riporta nel suo intervento Angelo Algeri dell'ufficio Sicurezza e Ambiente della Legacoop Nazionale, per aiutare le parti sociali a promulgarlo. Il Governo, anziché allestire un tavolo di confronto per l'attuazione del Decreto 81 è arrivato alla proposta di decreto correttivo solo dopo un confronto molto frettoloso e, ancor prima, intervenendo in modo unilaterale per cambiare il testo in almeno 11 punti, alcuni dei quali sostanziali.

Ricordiamo l'abolizione dei libri matricola e paga che rende complicata l'azione degli ispettori; la previsione per il 2009 del calo delle ispezioni nei luoghi di lavoro<sup>6</sup>; la cancellazione della norma relativa alla cartella personale di rischio che racchiude la storia sanitaria di ogni lavoratore. Inoltre appare paradossale una recente circolare dell'Inps che in maniera molto ambigua invita gli ispettori a non intralciare il lavoro delle imprese.

Le parti datoriali hanno chiesto 46 modifiche: in questo modo la quantità diventa qualità e cambia la natura del contenuto del decreto. Una cosa è la correzione di errori di carattere formale, altro intaccare parti sostanziali.

<sup>6</sup> Il 4 febbraio 2009 il Ministero del Welfare nel Documento di programmazione dell'attività di vigilanza prevedeva, per il 2009, 138 mila ispezioni nei luoghi di lavoro. Vale a dire il 17% in meno rispetto all'anno precedente.

---

Le cose possono essere migliorate. Ad esempio, siamo sempre stati d'accordo sull'idea di utilizzare una quota delle risorse dell'Inail che ha un attivo di bilancio che ogni anno ammonta a 1 miliardo e mezzo di euro, per diminuire i costi assicurativi delle imprese che certificano infortuni zero.

L'avevamo già fatto per gli artigiani con una diminuzione dei costi del 4,57 per cento. Come pure è assolutamente coerente la revisione degli indennizzi delle tabelle professionali per dare un migliore riconoscimento ai lavoratori.

Sui lavori usuranti mi auguro che tra la mia proposta di legge e quella di Giuliano Cazzola si arrivi a un compromesso con un testo comune. Se però per i turnisti notturni, per i quali avevamo scaglionato l'anticipo della pensione in rapporto al numero di notti effettuate<sup>7</sup>, la soglia viene portata a 80 notti, nessuno di questi lavoratori potrà fruire di alcun beneficio. E se tale scelta vuole realizzare lo scopo di ridurre il costo per i lavoratori dipendenti previsto dal decreto originario, utilizzando il risparmio per estendere i benefici ai lavoratori autonomi, esprimiamo chiaramente la nostra contrarietà. Una siffatta modifica farebbe crollare l'impalcatura relativa alla possibilità di far utilizzare ai lavoratori il beneficio dell'anticipo pensionistico nel caso in cui si svolgano lavori notturni, in quanto non esistono nel concreto lavoratori che svolgono 80 turni, se non quelli che fanno la notte fissa. Questo è uno dei temi che andrebbe definito rapidamente, convocato un tavolo di confronto Governo - Partiti sociali, ascoltando l'opinione dell'opposizione che ha contribuito a costruire quella proposta. Mi auguro che nella Commissione Lavoro si possa trovare un accordo tra maggioranza e opposizione che aiuterebbe a risolvere il problema.

L'ultima questione riguarda il monitoraggio sull'attuazione dell'81 che la Commissione d'inchiesta del Senato sta svolgendo in un clima positivo e unitario.

Noi, pur essendo alla Camera, seguiremo con grande attenzione questo lavoro preziosissimo; se possiamo dare un contributo politico culturale siamo felici di poterlo fare, ferma restando l'iniziativa che il Senato svolge.

In merito alle sollecitazioni che arrivano dagli interventi di Oreste Tofani e di Paolo Nerozzi relativamente ai dubbi sul mantenimento della legislazione concorrente in materia di sicurezza sul lavoro, ne rilevo la fondatezza e mi auguro che si possa svolgere una discussione rigorosa sulla possibilità di ricondurre esclusivamente allo Stato la competenza in materia proprio per le caratteristiche che ha questo tema. Occorrerà comunque aprire un confronto con le Regioni, anche perché su un argomento così delicato sarà indispensabile un accordo. Credo che valga la pena, trovando uno slancio nuovo, ottenere l'attenzione di tutti su questa materia e cercare nuove intese.

<sup>7</sup> L'ipotesi era di anticipare di un anno coloro che avevano effettuato 64 notti su base annua, di due anni per chi ne aveva fatte 72 e tre anni per 78.

La crisi che stiamo attraversando potrebbe favorire la diminuzione dell'attenzione verso la sicurezza. Nei momenti di difficoltà questi argomenti passano in secondo piano e questo sarebbe disastroso, non per una parte politica, ma per l'insieme del Paese.

### **Valutazioni sul decreto correttivo del Ministro del Lavoro**

Nel testo delle proposte emendative del decreto legislativo 81 del 2008 approvate dal Governo il 27 marzo 2009, paiono emergere alcune conferme sulla struttura portante del decreto 81 che dimostrano, nonostante gli attacchi e le accuse di frettolosità, una solidità e una coerenza del testo.

L'intervento sul Testo Unico appare tuttavia piuttosto corposo e non certo una semplice operazione di maquillage. Riguarda circa la metà degli articoli dell'81. In alcuni casi si tratta di riflessioni di carattere formale, in altri invece le modifiche sono consistenti ed espressione di orientamenti culturali e politici diversi. Si interviene sul corpo normativo cambiandone la logica di fondo e il concetto stesso di prevenzione.

Destano preoccupazioni alcune scelte che depotenziano gravemente l'efficacia dell'azione di prevenzione.

In ogni caso dalle norme emergono delle correzioni e delle omissioni rilevanti:

- si riducono drasticamente le sanzioni penali su alcuni aspetti applicativi fondamentali del decreto, quale ad esempio la mancata o incompleta valutazione dei rischi<sup>8</sup>. Altro che riparametrazione delle sanzioni all'effettivo indice Istat, qui prevale la logica del 'liberi tutti': sanzioni al minimo;
- non sono più concretamente previsti programmi di finanziamento pubblico nazionale alle imprese, ai lavoratori e soprattutto all'educazione scolastica per la prevenzione dei rischi. Il miliardo e cinquecento milioni di euro che Inail ha come saldo attivo annuale, non è considerato una risorsa da utilizzare, anche in parte, per le politiche attive di sostegno alle azioni per la sicurezza;
- la valutazione del rischio e la riunione periodica annuale di esame dell'efficacia delle azioni di prevenzione in azienda diventano, ad eccezione di un solo adempimento a carico del datore di lavoro, adempimenti formali e le relative sanzioni sono ridotte sia rispetto al decreto 81 del 2008 che al decreto 626 del 1994;
- quando si escludono dalla valutazione i lavori in appalto inferiori ai due giorni, si decide di non tutelare i lavoratori autonomi e della piccola impresa e quando si esclude la trasparenza dei costi per la sicurezza delle imprese di appalto

<sup>8</sup> Art.55 comma 3bis come modificato dal Decreto Sacconi, dove da un lato si riduce drasticamente la sanzione, ammenda da 15.000 a 2.000 euro, quando nel d.lgs. n.626/94 era di 4.000 euro;

---

nei relativi contratti, si riducono le tutele già considerate nel codice dei contratti d'opera e di servizio;

- l'eliminazione della cartella sanitaria e di rischio personale in grado di seguire il lavoratore nei diversi rapporti di lavoro e nelle diverse prestazioni di lavoro cui sarà chiamato nella sua vita lavorativa farà aumentare le difficoltà per milioni di lavoratori che cambiano lavoro più volte nell'anno e appesantirà le imprese, in particolare le piccole imprese, con adempimenti e oneri inutili. Alla faccia della semplificazione tanto invocata dal Ministro del Lavoro;

- anche l'autorizzazione alle visite preassuntive è un'altra gravissima violazione della legge delega ed è ennesimo tentativo di manomettere lo Statuto dei lavoratori, che vieta le visite preassuntive da parte del medico competente<sup>9</sup>;

- molto grave è il tentativo di scaricare tutte le responsabilità penali dal vertice aziendale ai livelli inferiori<sup>10</sup>. Si riducono drasticamente le responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti, fino ad addossarle al lavoratore quando avviene un infortunio. Prima le responsabilità sono del lavoratore e poi, proprio se non ci sono responsabilità sue o del suo superiore, del datore di lavoro;

- assurdo e pericoloso risulta l'affidamento della certificazione della correttezza dei sistemi di gestione in materie di salute e sicurezza da parte degli enti bilaterali e delle Facoltà di Diritto del Lavoro. Tale certificazione deve essere affidata allo Stato o, come avviene in tutto il mondo, ad autorità in materia. Inoltre si sposta l'asse dalla rappresentanza dei lavoratori, in particolare delle micro e piccole imprese, verso la bilateralità;

- nel malinteso obiettivo di venire incontro alle aziende si rischia di premiare paradossalmente quelle non virtuose, che creano distorsione ad una sana concorrenza. Dalla sintesi dei punti sopra illustrati emerge un filo rosso che lega tra loro gli interventi del governo: la preoccupazione che un eccesso di enfasi sulle misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro possa tradursi in un eccesso di oneri per l'impresa, o addirittura in una 'vessazione' dell'imprenditore, soprattutto se di piccole dimensioni. Ora, una tale concezione non confligge soltanto con il messaggio delle istituzioni europee, che mirano a creare un modello imprenditoriale che

<sup>9</sup> Il medico competente opera in una impresa perché esistono mansioni che espongono a rischi specifici i lavoratori addetti. Il giudizio di idoneità o di inidoneità al lavoro è quindi collegato alla mansione che si è chiamati a svolgere, mentre il giudizio generale di inidoneità al lavoro è affidato a strutture pubbliche autonome dall'impresa. Ora sembra non essere più così e addirittura, dopo un giudizio di inidoneità alla mansione specifica, al lavoratore rimarrà o il licenziamento o lo spostamento ad un'altra mansione priva di rischi perdendo però il livello professionale raggiunto.

<sup>10</sup> Il tutto violando in modo flagrante l'articolo 1 della legge delega n. 123/2007 che non consente modifiche del codice penale, in quanto non rientrano nell'oggetto della delega, eppure sono il contenuto, illegittimo, dell'articolo 15 bis del citato decreto Sacconi.

## Presentazione

---

si distingue anche per la qualità della sicurezza sul lavoro<sup>11</sup>. Essa risulta soprattutto errata nei suoi presupposti.

Da recenti dati Inail risulta che la 'non-sicurezza' presenta costi elevatissimi. Basti pensare che il costo totale dei soli infortuni sul lavoro è, in Italia, di 45 miliardi di euro pari al 3% del Pil. Senza considerare poi che questo costo è calcolato al netto del costo delle malattie professionali, degli infortuni in itinere, nonché di quello del lavoro irregolare: il costo complessivo della non-sicurezza è allora ancora maggiore.

Ci auguriamo prendendo in parola le dichiarazioni del Ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, che la proposta correttiva sia veramente un «testo aperto» e che «saranno ascoltate tutte le parti sociali». Ora lo schema dovrà essere esaminato dalla Conferenza Stato-Regioni e passare all'ulteriore esame delle commissioni di Camera e Senato. Nel frattempo il decreto legislativo n. 81 del 2008 resta integralmente in vigore in tutti i suoi punti, incluse le sanzioni e gli adempimenti che il governo intende modificare.

Il metodo utilizzato, assieme alla generalizzata riduzione delle entità delle contravvenzioni, non può non destare gravi preoccupazioni e indurre l'opposizione a vigilare attentamente attraverso una incisiva azione parlamentare e di mobilitazione sociale, come stiamo facendo attraverso l'iniziativa della *Carovana per il lavoro sicuro*.

Come dimostra l'insieme di questo numero di «Lavoro Welfare» non abbiamo un atteggiamento pregiudizialmente ostile verso le nuove norme, ma soltanto l'esigenza di garantire nel nostro Paese misure e interventi adeguati a tutelare la vita, la salute e l'integrità fisica dei lavoratori e quella di costruire una diffusa coscienza collettiva sulla sicurezza sul lavoro.

<sup>11</sup> Si veda la *Strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro 2007-2012*.

---

# 1. RELAZIONI

## 1.1 - Presentazione di Giovanni Battafarano<sup>1</sup>

La battaglia per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è di lunga durata; non sopporta pause, incertezze, approcci meramente formali e burocratici. Non muta (o non dovrebbe mutare) con il mutare dei governi; chiama in causa l'impegno e la responsabilità della politica, delle imprese, del sindacato, degli operatori della prevenzione e dei servizi ispettivi, del mondo dell'informazione e della comunicazione.

Nessuno può chiamarsi fuori dall'impegno per rendere più sicuro e dignitoso il lavoro italiano; nessuno può rassegnarsi all'idea che lo sviluppo e l'aumento della produzione richiedano il sacrificio di un lavoratore italiano ogni sette ore.

Il Presidente della Repubblica Giorgio

Napolitano, già il 31 dicembre 2007 nel discorso di fine anno diceva: «Il malessere è nella insufficiente tutela del lavoro, della vita sul lavoro. Questo è stato e rimane il mio assillo», ma dall'alto della sua cattedra più volte ha richiamato tutti sull'esigenza di approfondire ogni sforzo per contrastare gli infortuni sul lavoro. Non mancano le buone leggi. Da alcuni mesi è in vigore il Decreto Legislativo 81/2008 ossia il Testo Unico in materia di tutela e della sicurezza sul lavoro, atteso dalla riforma sanitaria del 1978.

Il Testo va attuato ponendo fine alle varie proroghe e al rinvio dei decreti attuativi. Tuttavia le buone leggi non bastano; occorre attuarle con rigore, continuità, convinzione; migliorare la prevenzione, investire robustamente sulla formazione di imprenditori e lavoratori, autonomi e dipendenti, a partire

<sup>1</sup> Segretario Generale dell'Associazione Lavoro & Welfare.

dalle scuole e dalle università; realizzare un agile ed efficace coordinamento tra i diversi livelli e settori della Pubblica Amministrazione, che hanno competenza e responsabilità in materia; diffondere le buone pratiche ed i protocolli d'intesa che, in vari territori ed aziende, hanno permesso di ottenere risultati positivi.

La battaglia per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro si collega strettamente con quella contro il lavoro nero (o grigio), contro gli abusi nella catena di subappalti, contro la cooperazione 'spuria', contro il precariato.

Quante volte un infortunio sul lavoro è legato a una situazione di lavoro irregolare, senza tutele e senza diritti!

Combattere il lavoro nero, affermare la legalità in ogni settore produttivo, costituisce un contributo prezioso alla sicurezza del lavoro.

Lavoro dignitoso e sicuro deve essere il principio cui deve ispirarsi l'azione di governo e l'azione sociale a ogni livello.

In questo campo non partiamo da zero. Nel biennio (scarso!) del Governo Prodi, con Cesare Damiano ministro, abbiamo condotto un'azione incessante contro il lavoro nero che ha dato i suoi frutti.

Vorrei ricordarne anzitutto i capisaldi di questa battaglia:

- *Pacchetto sicurezza* (art.36bis, Legge 248/06) L'efficacia del Pacchetto sicurezza può desumersi da alcuni dati. Nel giro di un anno, nel solo settore dell'edilizia sono stati ispezionati 27.571 cantieri, 43.076 aziende, di cui 24.517 ir-

regolari; sono state emesse sanzioni amministrative per 26 milioni di euro; i lavoratori occupati sono aumentati di 71.822 unità; i contributi previdenziali si sono incrementati di 43 milioni di euro. Se si guarda a un arco temporale più ampio (venti mesi), viene fuori che gli occupati in più (solo edilizia) arrivano a 200.000 unità. È come se una città delle dimensioni di Brescia o Taranto sia emersa.

- *Estensione del Durc* (Documento unico di regolarità contributiva). Il Durc, prima limitato all'edilizia, poi esteso all'agricoltura, quindi a tutti gli altri settori, passa da 50 mila certificati rilasciati nel dicembre 2005 a circa due milioni di certificati rilasciati nel 2008.

- *Protocollo cooperazione*. Il Protocollo cooperazione, firmato con le centrali della cooperazione e i sindacati, ha dato avvio all'attività di revisione che, in pochi mesi, ha interessato 13 mila cooperative, ha fatto sorgere gli Osservatori Regionali e Provinciali sulla cooperazione, ha favorito la presentazione e l'approvazione in Parlamento di norme efficaci per combattere il dumping contrattuale e il lavoro nero.

- *Protocollo editoria*. Il Protocollo editoria ha fornito una risposta positiva al problema del precariato tra i giovani giornalisti e all'uso distorto del lavoro a progetto. Gli aspetti caratterizzanti sono tre: l'armonizzazione, la stabilizzazione, gli esoneri contributivi. Nel corso di quattro anni, il livello della contribuzione dei giornalisti collaboratori sarà equiparato a quello dei collaboratori iscritti alla gestione separata Inps. I gior-

---

nalisti collaboratori ottengono, inoltre, i trattamenti di malattia e maternità.

La stabilizzazione, grazie agli accordi sindacali, potrà intercettare i benefici fiscali previsti dalla Finanziaria 2007. Gli esoneri contributivi alleggeriranno gli oneri a carico delle imprese.

- *Protocollo agricoltura*. Il Protocollo agricoltura riforma il sistema delle soglie (51-101-151 giornate annue), che ha incentivato l'evasione contributiva e il lavoro fittizio; favorisce la stabilizzazione, la sicurezza del lavoro, la formazione professionale.

Queste misure, insieme con il Durc, l'obbligo di comunicazione di assunzione il giorno prima, l'aumento delle azioni ispettive, possono determinare una svolta nel mondo agricolo in direzione della trasparenza, del lavoro stabile e regolare.

I summenzionati protocolli, frutto di lungo e paziente lavoro di concertazione con le parti sociali, sono stati successivamente trasformati in legge e hanno fornito ai corpi ispettivi strumenti preziosi di lotta al lavoro nero, al caporalato, all'irregolarità e all'illegalità, i cui risultati sono stati già richiamati con riferimento all'edilizia.

Questi risultati potevano essere implementati se il Governo Berlusconi non avesse dato avvio a un'opera sottile di indebolimento degli strumenti varati contro il lavoro nero.

Si è abolita la responsabilità solidale in capo al committente per quanto riguarda gli appalti, che aveva garantito la

trasparenza contributiva; per il cartellino di riconoscimento si è mantenuta soltanto la sanzione a carico dei lavoratori e non più delle aziende nel caso in cui non venga esibito durante l'attività svolta nei cantieri.

Altri esempi si potrebbero portare.

Nonostante questi parziali arretramenti, a me pare che oggi la coscienza civile del Paese sia sempre meno disposta a considerare gli infortuni sul lavoro come un prezzo inevitabile da pagare sull'altare della crescita a ogni costo. Altresì si fa strada l'idea che il lavoro nero non solo mortifica la dignità del lavoratore, ma danneggia anche le imprese più serie e rispettose delle leggi e dei contratti. Solo un impegno costante delle forze politiche e sociali più consapevoli, può affermare il valore del lavoro dignitoso e sicuro.

## **1.2 - Il Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro: una normativa moderna fondata su prevenzione e controlli**

di Antonio Montagnino<sup>2</sup>

Ad Aprile dell'anno scorso il Governo Prodi ha consegnato al Paese, dopo un'attesa di trent'anni, il *Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, frutto di un lungo e complesso confronto con le parti sociali, con le Regioni e con gli enti competenti in materia.

Abbiamo assunto e mantenuto un impegno perché abbiamo scelto di dare ascolto ai moniti del Presidente della

<sup>2</sup> Sottosegretario al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale del secondo Governo Prodi.

Repubblica e delle più alte cariche dello Stato e di non lasciar cadere nel vuoto le urla di dolore dei familiari delle troppe vittime degli incidenti sul lavoro. Abbiamo ritenuto che fosse una conquista di civiltà avere una legislazione moderna e adeguata alla gravità del problema, che contribuisse a creare una coscienza collettiva e a diffondere la cultura della legalità e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Infatti sicurezza sul lavoro, contrasto al lavoro irregolare e ripristino della legalità violata sono termini inscindibili e rappresentano una sfida essenziale per chi ha come obiettivo la valorizzazione del lavoro, dei suoi diritti, della sua funzione sociale, della centralità che la nostra Costituzione gli riconosce.

Siamo partiti dal presupposto che la sicurezza sul lavoro, che coinvolge numerosi ed essenziali aspetti del nostro sistema economico e sociale, è uno dei temi più rilevanti che rappresenta lo specchio di un Paese avanzato perché riguarda i diritti fondamentali della persona.

La battaglia sulla sicurezza è stata per noi una battaglia di civiltà e di rispetto della dignità della persona, della sua vita, della sua salute, della sua integrità fisica e psichica!

Il nostro obiettivo è stato quello di razionalizzare gli interventi riformando l'assetto normativo in vigore attraverso non solo il riordino, ma anche l'innovazione, la semplificazione, la razionalizzazione. Crediamo di essere riusciti nel nostro intento e possiamo affermare con obiettività che il decreto 81 è una tra le leggi

più avanzate in Europa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Siamo convinti di aver prodotto una normativa efficace e completa, basata su regole certe, non ancorata ad adempimenti formali, né tantomeno pregiudizialmente punitiva.

Abbiamo posto come fondamenti del Testo Unico, in attuazione dell'art.1 della legge delega del 3 agosto 2007, n.123, l'estensione del campo di applicazione e la garanzia dell'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale.

Le tutele in materia di sicurezza vengono infatti, con la riforma, applicate a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, tenendo conto delle peculiarità della specificità di settori ed ambiti lavorativi, a tutti i lavoratori e le lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti a essi equiparati.

Abbiamo dunque da un lato realizzato l'aumento e l'estensione del livello di tutela dei lavoratori e dall'altro però prodotto importanti semplificazioni per venire incontro alle difficoltà delle piccole e medie imprese ed agevolare le imprese virtuose.

Abbiamo poi scelto come pilastri fondanti dell'intero impianto normativo la prevenzione da un lato, e il coordinamento dei controlli dall'altro, e abbiamo puntato molto sul potenziamento del ruolo della formazione e dell'informazione, oltre che su quello della rappresentanza.

Riteniamo che alla base della prevenzione ci sia proprio la valutazione dei rischi che non può affatto essere con-

---

siderata, a differenza di quanto sostenuto dalla Confindustria e dall'attuale Governo, un elemento formale.

Sono prevenzione anche le misure premiali, soprattutto per le piccole e medie imprese, la concessione di un credito d'imposta per le aziende che fanno formazione e le iniziative sperimentali per diffondere la cultura della sicurezza nelle scuole e nei corsi di formazione.

È prevenzione la previsione dell'indicazione nei bandi di gara per i contratti pubblici dei costi della sicurezza e l'esclusione di questi dal ribasso d'asta, la qualificazione delle imprese, così come la creazione di un *Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro* e l'integrazione degli archivi informatici di tutte le amministrazioni con competenza in materia.

Abbiamo poi, sul fronte dei controlli, cercato di rispondere in modo positivo all'esigenza di razionalizzare e coordinare, sia a livello centrale sia territoriale, le diverse attività per ottenere maggiore efficacia ed evitare sovrapposizioni e dispersione di risorse.

Il sistema creato si fonda sul coordinamento tra i due Ministeri, del Lavoro e della Salute, e le loro articolazioni territoriali, quindi Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro e le Asl, e la sinergia con gli enti competenti.

È stato quindi istituito presso il Ministero della Salute il *Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza*, che però non ha ancora avviato le sue attività.

Con l'istituzione di tale comitato ab-

biamo voluto eliminare le sovrapposizioni delle rispettive attività al fine di raggiungere una maggiore efficienza dell'azione pubblica.

A livello territoriale vengono istituiti in ogni Regione i *Comitati regionali di coordinamento*, presieduti dai presidenti delle Giunte regionali, con compiti di programmazione e indirizzo delle attività di prevenzione e vigilanza, nel rispetto di quanto stabilito a livello nazionale dal Comitato istituito presso il Ministero della Salute.

Si è inoltre provveduto a rivisitare composizione e compiti della *Commissione consultiva permanente*, istituita presso il Ministero del Lavoro secondo uno schema tendenzialmente tripartito, la quale diviene sede di confronto tra Amministrazioni e parti sociali su temi di fondamentale rilevanza. Anche su questo però ci sono ritardi che implicano, tra l'altro, la mancata definizione dei criteri per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

Ritengo in sintesi che sia stata compiuta un'importante opera di riorganizzazione e coordinamento che può davvero consentire un'azione efficace di tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Naturalmente, come tutte le leggi, il Testo Unico è perfettibile. Riteniamo, a tal proposito, utili ulteriori interventi di semplificazione e razionalizzazione, anche tenuto conto della celerità con cui si è dovuto completare il provvedimento a causa della crisi di Governo e della fine della legislatura.

Consideriamo al contrario sbagliato e

dannoso un differente tipo di intervento che tenda invece a scardinare l'impianto normativo prodotto, stravolgendone i principi e gli obiettivi, così come reputiamo pericoloso il tentativo dell'attuale Governo di depotenziare il testo vigente attraverso continui rinvii, che di fatto non ne consentono l'applicazione, e attraverso la mancata adozione dei decreti previsti.

Peraltro, non sono state ancora utilizzate le risorse destinate ai finanziamenti per le imprese.

Sono inoltre già state apportate dal ministro Sacconi numerose modifiche peggiorative del testo che, seppure apparentemente non eclatanti, incidono in maniera profonda cambiando la natura del testo stesso, senza peraltro alcun accordo preventivo né con le parti sociali né con le Regioni.

Riteniamo invece che il Governo debba procedere con grande rigore nell'applicare la normativa approvata ad aprile scorso, monitorarne i risultati e gli effetti e solo in secondo momento intervenire, ove necessario, con misure correttive.

Sappiamo, per chiudere, che una buona legge non è certo sufficiente a far cessare l'inaccettabile catena di incidenti e morti sul lavoro. Il Testo Unico però, se attuato nella sua interezza e non scardinato, inciderà sulla diffusione della cultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e sulla costruzione di una coscienza collettiva fondata sul rispetto delle regole e sulla convinzione che un la-

voro sicuro e di qualità deve rappresentare un diritto e non un privilegio.

Il lavoro rischioso e irregolare deve essere percepito come una vera e propria minaccia alla convivenza civile contro la quale l'intero corpo sociale deve reagire con tempestività, per affermare il valore etico e politico della sicurezza e per evitare che l'inerzia e la rassegnazione alimentino l'illegalità e la violenza annidata in condizioni di lavoro degradate e pericolose.

### **1.3 - La nuova normativa italiana e il contesto normativo e culturale a livello internazionale**

di Fulvio Perini<sup>3</sup>

Un compito fondamentale del riordino delle norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro è stato sicuramente quello di integrare, rendere coerenti ed eliminare le sovrapposizioni tra le norme italiane della metà degli anni '50 e quelle europee, a partire dalla direttiva quadro 391 del 1999.

Ma non era il solo. Il richiamo alle Convenzioni della Organizzazione internazionale del Lavoro era contenuto nella legge 123 del 2007 di delega al Governo per il riordino e la riforma delle norme in materia di prevenzione.

Questo richiamo è rimasto sempre sullo sfondo, ma ha avuto una funzione importante soprattutto ai fini delle nuove norme riformatrici introdotte nel decreto legislativo 81/2008 che hanno caratte-

<sup>3</sup> Consigliere Cnel

---

rizzato il Titolo I e i Titoli successivi relativamente alle attrezzature e ai cantieri. Il nuovo testo ha avuto un carattere compilativo solo per i titoli di recepimento delle direttive comunitarie; si ritroveranno negli allegati II, III e IV alcune norme obsolete. Si trattava di eliminare gli antichi Dpr degli anni '50 con lo scrupolo di evitare di cancellare prima ancora di verificarne la loro attualità. Oggi il legislatore può benissimo svolgere questo lavoro di verifica e completare un lavoro di selezione e cancellazione di norme tecniche di protezione obsolete. Prima di esaminare sul piano tecnico le norme conviene richiamare il carattere scientifico e culturale della evoluzione normativa internazionale intervenuta a partire dall'anno 2001. Anno in cui la Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha proposto le linee guida per i sistemi di gestione della prevenzione nelle imprese. La norma è stata adottata da molti Paesi, per ultimi da Israele e dalla Francia. È una linea guida elaborata in modo tripartito e, ancora oggi, la sua applicazione prevede la supervisione di un comitato composto da rappresentanti di governo, di imprenditori e di lavoratori. Questa impostazione della prevenzione pone al centro la gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori sul lavoro secondo il classico metodo della 'spirale' del miglioramento continuo che caratterizza tutti gli standard di gestione, dalla qualità, all'ambiente e, ora, all'ambiente di lavoro. Essa ha avuto una influenza decisiva nella successiva formazione delle norme internazionali, in

particolare delle Convenzioni 187 (che prevede l'istituzione di un sistema nazionale di prevenzione per ogni stato membro) e della Convenzione 188 sulla pesca (che prevede l'attuazione di sistemi di gestione della prevenzione nella specifica attività lavorativa).

Ora l'Italia può benissimo ratificare le nuove norme internazionali perché la nuova legislazione italiana è del tutto coerente con le impostazioni internazionali elaborate dai più autorevoli centri di ricerca in materia di prevenzione e condivisi da Governi, imprenditori e lavoratori nella Conferenza Oil del 2006. Nel primo Titolo del decreto 81 si propone un *Sistema nazionale di prevenzione* che parte dall'educazione scolastica per terminare con le attività di assicurazione e di cura per i lavoratori che hanno subito dei danni.

Si afferma un'autorità centrale di governo per obiettivi e di valutazione dei risultati.

Si chiede alle Regioni di svolgere l'attività di coordinamento della prevenzione primaria in relazione ai programmi di promozione della salute.

Si valorizza la *Commissione Consultiva permanente* sia nella nuova composizione tripartita che per i compiti assegnati. Il *Sistema informativo nazionale per la prevenzione* è l'infrastruttura conoscitiva.

Si organizza un sistema di soggetti istituzionali e sociali che partecipano alla realizzazione di obiettivi chiedendo agli istituti nazionali di ricerca e di assicurazione di svolgere un ruolo importante nello sviluppo della ricerca appli-

cata e della loro diffusione.

La sovrapposizione delle norme del Titolo I è pressoché totale in rapporto agli articoli 3, 4 e 5 della Convenzione Oit 187.

Un sistema esperto, non solo nell'ambito della intelligenza artificiale, si caratterizza per la sua efficacia di garantire una integrazione dei piani cognitivi e di azione di ogni singolo soggetto. Questo approccio è assai più efficace della permanente rincorsa alla 'sindrome di Alice' per cui è più importante decidere 'chi comanda'. Qui comanda il governo nazionale attraverso il *Comitato per l'indirizzo e la valutazione* e comandano le Regioni svolgendo le attività di coordinamento delle azioni programmate nazionalmente e garantendo l'indispensabile collegamento con gli aspetti epidemiologici e sanitari a livello territoriale. Nell'ambito del sistema si possono poi esaminare alcuni aspetti specifici che hanno caratterizzato l'architettura dell'articolato di legge: le scelte compiute sulla formazione, la semplificazione, il sistema sanzionatorio.

Innanzitutto, la *formazione per la prevenzione dei rischi da lavoro* viene posta al centro, con l'articolo 11, delle attività promozionali con un approccio fondato sulla partecipazione, attribuendo alla Commissione consultiva permanente una funzione importante di indirizzo. L'azione di sostegno e di promozione di attività formative si rivolge agli istituti scolastici, dalla scuola dell'obbligo all'università passando per la formazione professionale, e le notizie di questi giorni ci confermano quanto sia im-

portante cominciare dalla scuola, dalle sue aule e dai suoi laboratori.

Una particolare proposta è rivolta alle microimprese e al lavoro autonomo prevedendo forme di sostegno (all'articolo 11) integrate da una specifica funzione di supporto prevista all'articolo 52 attraverso il fondo di sostegno alla piccola impresa, ai Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale (Rlst) e alla bilateralità. Quando il 20% degli infortuni mortali è di drammatico appannaggio di lavoratori autonomi e di piccoli imprenditori, che muoiono molte volte soli e sempre in silenzio stampa, non può mancare uno specifico programma di sostegno alla loro formazione e qualificazione, così come previsto all'articolo 27 con una destinazione di risorse almeno proporzionale all'incidenza sugli infortuni mortali. Inoltre anche l'assenza temporanea dal lavoro per gli infortuni lievi e il ricorso all'indennità sono lussi che molto spesso non possono permettersi.

Per la media e grande impresa si è proposto, nel decreto, una modalità di formazione ancorata alla direzione, alla partecipazione, al governo della salute e della sicurezza. Si è introdotta in linea di principio, tra le misure generali di prevenzione, l'opportunità della formazione dei dirigenti. La formazione non è obbligatoria, ma rientra tra gli aspetti oggetto di esame nella riunione periodica; si propone così un aspetto importante richiamato all'articolo 28 sulla valutazione del rischio che prevede di individuare le responsabilità di coloro che sono chiamati ad attuare le misure e i

---

programmi di prevenzione, primi tra tutti, ovviamente, i dirigenti.

E si è introdotto l'obbligo di formazione per i preposti che hanno il compito di supervisione e coordinamento nelle attività lavorative garantendo la applicazione e il rispetto delle misure di protezione e prevenzione. È interessante sottolineare poi l'attribuzione al preposto di vigilare sul fatto che solo i lavoratori adeguatamente formati possano accedere alle zone di lavoro particolarmente pericolose. Questa norma è poi ulteriormente rafforzata dall'obbligo, per il datore di lavoro, di prendere le misure necessarie affinché solo i lavoratori specificatamente formati e addestrati possano svolgere le mansioni più pericolose individuate nella valutazione dei rischi. Si evidenzia, in questo modo, come sia cambiato l'approccio alla formazione: non più e non solo una formazione specifica a fronte dello svolgimento di una mansione specifica ma una formazione in ragione *delle capacità e delle condizioni dei lavoratori*, considerando la diversa pericolosità delle prestazioni lavorative nell'ambito dell'impresa.

Per queste ragioni, privilegiando una valutazione del rischio, si è proceduto alle misure di semplificazione sia di carattere generale sia per gli aspetti gestionali e per le comunicazioni alla pubblica amministrazione. Queste proposte sono state oggetto di una critica molto pesante, quanto generica perché difficilmente motivabile. O motivabile solo ignorando gli adempimenti e gli obblighi della legislazione precedente. Sul piano generale, si è passati dai 773 articoli della le-

gislazione precedente abrogata con il decreto 81 agli attuali 306 articoli.

Sono stati inseriti nelle nuove norme i sei capisaldi formanti il sistema degli adempimenti e degli obblighi di gestione:

- l'informatizzazione del registro degli infortuni;
- l'estensione del libretto formativo del cittadino ai fini della salute e della sicurezza;
- la trasformazione della cartella sanitaria e di rischio a documento personale del lavoratore che lo seguirà per la sua vita lavorativa;
- la comunicazione del medico competente sulla sorveglianza sanitaria;
- il superamento del processo autorizzativo per le nuove attività economiche;
- l'istituzione della procedura e standardizzata per la valutazione del rischio per la piccola impresa.

Si sono così costruiti i presupposti per completare il processo di semplificazione con il documento unico previsto all'ultimo comma dell'articolo 67.

Questo processo ha comportato una riduzione degli obblighi di comunicazione alla pubblica amministrazione che, considerati per singolo aspetto di ogni adempimento, passano da 61 norme che prevedevano una comunicazione a 45. Ma soprattutto si potrebbe ancora ridurre il numero se il Sistema informativo nazionale per la prevenzione potesse garantire l'unicità della comunicazione da parte dell'impresa evitando ogni duplicazione.

Con le nuove norme di legge è cambiato il *ruolo del medico competente* che non è più una figura collaterale chiama-

ta a verificare che non ci siano aggravamenti della salute dei lavoratori derivanti dai rischi per i quali sono sottoposti a sorveglianza sanitaria, ma soggetto attivo che partecipa al miglioramento della situazione di salute e di sicurezza in azienda sin dalla valutazione del rischio. Stabilisce un rapporto con il sistema sanitario nazionale diventando l'autorevole fonte di informazione sulla esposizione a rischi per la salute di tanta parte dei cittadini italiani o operanti in Italia. Per queste ragioni è importante concludere la costituzione dell'*Elenco nazionale dei medici competenti* e consolidare l'esperienza della formazione permanente riconosciuta per legge con il sistema Ecm.

Si è impostato il *Sistema sanzionatorio* seguendo gli stessi principi ispiratori. Le sanzioni più gravi si sono concentrate sulla valutazione dei rischi e, indirettamente, sulla gestione. Si pone al centro dell'attenzione delle imprese l'obbligo di studiare gli interventi da effettuare per produrre in sicurezza.

Le sanzioni che comportano il solo arresto sono due, ed entrambe per situazioni limite nella gestione dell'impresa al di fuori delle norme di prevenzione: il rifiuto al provvedimento di sospensione dell'attività a fronte di reiterate violazioni di norme la cui inadempienza può provocare la morte del lavoratore; la mancata valutazione del rischio in imprese ad elevata pericolosità per i lavoratori e, in qualche caso, per le popolazioni circostanti.

Per il resto si è fatto un lavoro di notevole semplificazione: le contravvenzioni

al datore di lavoro erano 1388 nella legislazione abrogata e sono oggi 607. Queste non sono sostituite dalle sanzioni amministrative (nell'attuale testo di legge: 5 sanzioni con la sola ammenda e 41 con la sanzione amministrativa pecuniaria). Per il preposto le contravvenzioni erano 224 mentre nel decreto 81 del 2008 sono 158. Anche in questo caso esistono nel testo incoerenze e asimmetrie per inadempienze analoghe che andranno corrette.

Rimane il problema dell'*entità delle sanzioni*. La sanzione in ordine all'articolo 30 sulla lesione colposa o sull'omicidio colposo in assenza di sistemi efficaci di controllo in azienda è già significativamente più bassa di quella indicata dal Parlamento ma potrà ancora essere ridotta senza ridurre l'efficacia della norma introdotta. Per le restanti sanzioni, sicuramente più elevate dell'aumento del tasso di inflazione del valore delle ammende precedenti, la scelta è sui valori che si attribuiscono alla pericolosità sociale dei reati. Si tratta di scelte politiche. Nel pieno di questa gravissima crisi economica e produttiva può darsi che ritorni a essere prevalente quella consuetudine di considerare la sicurezza un orpello possibile solo se ci sono risorse in surplus per poterla migliorare. Contro questo pessimo orientamento culturale va rigorosamente condotta una battaglia, non solo per la salute e la sicurezza dei lavoratori operanti in Italia ma anche per la produttività del Paese in tutte le sue espressioni.

## 1.4 - Le principali innovazioni del decreto legislativo n. 81/2008

di Paolo Pascucci<sup>4</sup>

### 1.4.1 - L'importanza del decreto 81

Sul piano strettamente giuridico, l'emanazione del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 rappresenta un evento importante per almeno tre ragioni.

- La prima è che, sebbene il d.lgs. n.81/2008 non possa essere formalmente considerato un vero e proprio testo unico (anche perché ha lasciato sopravvivere alcune discipline specifiche che dovranno presto armonizzarsi e coordinarsi con il nuovo decreto), esso raccorpa per la prima volta in Italia le principali regole della materia, da quelle degli anni Cinquanta a quelle del d.lgs. n.626/1994. Non si tratta tuttavia di una mera unificazione normativa, data la riforma di molte delle regole precedenti e l'introduzione di nuovi precetti. Per altro verso, va osservato che alla formale abrogazione di alcune vecchie regole non sempre è corrisposta l'eliminazione del loro contenuto dall'ordinamento giuridico. Spesso, infatti, le vecchie disposizioni rivivono sotto nuova veste nel decreto del 2008, o così com'erano o con alcune modifiche (è il ca-

so del Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008 sui cantieri temporanei o mobili, nel quale si registra un'integrazione tra le varie discipline previgenti).

- La seconda ragione riguarda la metodologia mediante la quale si è giunti all'approvazione del d.lgs. n. 81 del 2008, il quale rappresenta il frutto di un costante confronto tra Stato e Regioni, con la consultazione delle parti sociali, ancorché non su tutti gli aspetti regolati.

Ciò conferma che, su materie così complesse, oltre che oggetto di diverse competenze legislative (art.117 Cost.), non si può prescindere dalla riflessione e dall'azione congiunta di tutti i soggetti interessati alla disciplina.

- La terza ragione concerne le due principali innovazioni contenute nel d.lgs. n. 81/2008: da un lato, la dimensione tendenzialmente universalistica della tutela e, dall'altro, la costruzione di un sistema istituzionale finalizzato a realizzare una politica e una cultura della prevenzione e ad apprestare un efficace coordinamento tra tutte le istituzioni preposte al controllo sull'applicazione delle regole.

### 1.4.2 - La dimensione universalistica delle tutele

<sup>4</sup> Professore straordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino 'Carlo Bo' e Presidente di Olympus, Osservatorio per il monitoraggio permanente sulla legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro.

Questo scritto trae spunto da alcune considerazioni esposte dall'autore nel saggio *Dopo la legge n.123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n.81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quaderni di Olympus - 1, es@edizioni studio @lfa, Pesaro, 2008 (nonché in WP C.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona' IT-73/2008), a cui si rinvia per i riferimenti bibliografici.

Soffermando l'attenzione sui due ultimi aspetti accennati, occorre sottolineare come, per quanto attiene al primo, il d.lgs. n.81/2008 riguarda tutte le attività, private e pubbliche prefigurando una tutela per *tutti* i lavoratori. Il perno di questa operazione è costituito dalla definizione di 'lavoratore' inteso come colui che presta un'attività nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro a prescindere dal tipo di contratto di lavoro (art.2).

Lavoratori subordinati e lavoratori autonomi (almeno nel caso dei lavoratori autonomi parasubordinati che operano nel luogo del committente) finiscono quindi per costituire un tutt'uno, tanto che, ai fini dell'applicazione di determinate tutele, gli stessi lavoratori parasubordinati rientrano anche nel computo dell'organico aziendale (al pari di quelli subordinati) ove prestino la propria opera esclusivamente a favore del committente (art.4).

Si tratta di un passo importante in vista del più generale processo di estensione delle tutele nel caso di lavoro prestato a favore di altri, che tuttavia richiede ulteriori affinamenti specie per quanto attiene alla specificazione delle tutele nel caso delle cosiddette tipologie contrattuali flessibili, giacché la giusta esigenza di tutela per tutti i vari contratti di lavoro non comporta necessariamente una tutela identica in tutti i casi (art.3).

Al di là dell'apprezzamento per la loro presenza, meritano quindi di essere riconsiderate le tutele previste per i lavoratori somministrati e per quelli parasu-

bordinati (a progetto e co.co.co.). Per i primi si impone maggiore chiarezza sulla ripartizione dei compiti gravanti sull'agenzia fornitrice e sull'imprenditore utilizzatore. Per i secondi, occorre definire più nitidamente l'obbligo di sicurezza gravante sul committente poiché tali lavoratori, in quanto autonomi, svolgono una prestazione non facilmente organizzabile da altri. Inoltre – tenendo conto della crescente delocalizzazione delle prestazioni rispetto alla sede dell'impresa – occorre compiere un ulteriore sforzo per estendere le tutele fondamentali anche a favore di coloro che non prestano la propria attività nel luogo del committente. Un ulteriore impegno riformatore meritano anche la discutibile esclusione dei lavoratori domestici dalla tutela del d. lgs. n.81/2008 (ammessa anche dalla direttiva europea, ma non per questo necessitata) e la blanda protezione dei lavoratori a domicilio.

### *1.4.3 - Il nuovo sistema istituzionale*

Come già anticipato, la seconda maggiore innovazione del d.lgs. n.81/2008 è rappresentata dal *nuovo sistema istituzionale*, a cui è assegnato un ruolo strategico per la progettazione delle politiche della prevenzione, per avviarne l'implementazione e per sostenerne e favorirne la corretta attuazione anche mediante un sistema di controllo razionale ed efficace. È un sistema istituzionale in cui i vari soggetti operano in continuo raccordo fra loro e che ha lo scopo di favorire lo sviluppo di altri sistemi o sottosistemi, come quelli che operano istitu-

---

zionalmente a livello territoriale, o come quelli finalizzati a valorizzare la qualità delle imprese. Per altro verso, si tratta di un sistema che non coinvolge soltanto pubbliche amministrazioni, ma anche le parti sociali.

Al vertice del sistema si colloca un nuovo Comitato nazionale, composto pariteticamente da Stato e Regioni (art.5), che si atteggia a cabina di regia per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Tale Comitato assicura la più completa attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, attraverso una serie di funzioni che vanno dalla fissazione delle linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro all'individuazione degli obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori; dalla definizione della programmazione dell'azione di vigilanza e del suo coordinamento a livello nazionale alla garanzia dello scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l'uniformità dell'applicazione della normativa vigente, fino all'individuazione delle priorità della ricerca in tema di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Alla *Commissione consultiva permanente*, costituita su base tripartita e paritetica (art.6), è assegnato un ruolo che, rispetto al passato, appare incentrato più sulla promozione della cultura della prevenzione che su competenze tecnico-re-

golate. Ad essa infatti spetta:

- definire le attività di promozione e le azioni di prevenzione;
- validare le buone prassi;
- elaborare le procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi che varranno per le piccole imprese;
- determinare i criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi;
- valorizzare gli accordi sindacali ed i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente;
- promuovere le differenze di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione delle misure di prevenzione;
- indicare i modelli di organizzazione e gestione aziendale.

Un ruolo decisamente più tecnico è rivestito dalla nuova *Commissione per gli interpellati* (art.12) che deve fornire risposte a quesiti generali sulla normativa in materia posti da soggetti istituzionali e collettivi. Diversamente da quanto previsto dal legislatore in altri settori, dall'adeguamento alle indicazioni fornite in sede di interpello non scaturisce automaticamente l'esenzione dall'applicazione dell'apparato sanzionatorio, laddove quelle indicazioni costituiscono piuttosto criteri interpretativi e direttivi

per l'esercizio delle attività di vigilanza, che ancora oggi è esercitata da una pluralità di organismi.

Occorre infatti sottolineare che i ristretti tempi della crisi politica che ha preceduto l'emanazione del d.lgs. n. 81 del 2008 non hanno consentito a Stato e Regioni di sviluppare uno specifico confronto per modificare il sistema della vigilanza, così confermandosi in buona sostanza l'assetto delle competenze in materia già risultante dal d.lgs. n. 626/1994: tali competenze restano dunque assegnate innanzitutto agli organismi delle Asl, nonché a una serie di altre istituzioni fra cui (sebbene limitatamente ad alcune attività di particolare pericolosità, come l'edilizia) gli organismi ispettivi del Ministero del Lavoro.

Il tema della vigilanza e della revisione delle relative competenze rappresenta una questione delicatissima su cui si gioca buona parte dell'effettività della disciplina, non dovendosi in ogni caso dimenticare il fondamento stesso in base al quale la riforma sanitaria (l. n.833 del 1978) aveva ricondotto la competenza in capo alle Asl sottraendola agli Ispettorati del lavoro: l'inquadramento della vigilanza come uno dei principali strumenti della prevenzione.

Sempre a proposito di vigilanza, il d.lgs. n.81/2008 ha reso ancor più stringente che in passato il regime delle incompatibilità tra *le funzioni di vigilanza e quelle di consulenza*.

Mentre fino a ieri l'attività di consulenza non poteva essere prestata *solo* dai soggetti che svolgevano attività di controllo e di vigilanza, oggi la preclusione della

consulenza riguarda tutto «il personale delle pubbliche amministrazioni assegnato agli uffici che svolgono attività di vigilanza» anche ove non svolga direttamente tale funzione, e vale in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Stante la permanenza delle diverse competenze in materia di vigilanza, il d.lgs. n.81/2008 ha rafforzato il coordinamento delle stesse rivisitando composizione e funzioni di quei Comitati regionali di coordinamento (art.7) che avevano costituito una delle maggiori criticità del d.lgs. n.626/1994, al fine di realizzare una programmazione coordinata di interventi nonché l'uniformità degli stessi e il necessario raccordo con il Comitato nazionale e con la Commissione consultiva permanente.

Come emerge dal rinvio contenuto nell'art.7 del d.lgs. n.81/2008, la nuova disciplina dei Comitati regionali si rintraccia nel D.P.C.M. del 21 dicembre 2007 (emanato ai sensi dell'art. 4 della l. n.123/2007) il quale, per scongiurare le inerzie del passato, ha regolamentato anche l'esercizio di poteri sostitutivi nei casi di mancata costituzione del Comitato, di reiterata mancata convocazione del Comitato nei termini previsti e di inadempimento da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici componenti il Comitato.

L'art.8 del d.lgs. n.81/2008 introduce il nuovo Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (Sinp) che è funzionale alla fornitura dei dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia delle attività di prevenzione e per indiriz-

---

zare le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili. La gestione del Sinp è garantita dall'Inail, il quale, fra l'altro, insieme all'Ispepl e all'Ipsema, vede ridefiniti i propri compiti in materia di prevenzione (art.9).

Di particolare interesse, nella logica della costruzione della cultura della prevenzione, sono infine quelle disposizioni che prefigurano una funzione di supporto alle imprese per la gestione della prevenzione nonché quelle che affidano alla Commissione consultiva permanente la definizione, in coerenza con gli indirizzi individuati dal Comitato nazionale, delle attività promozionali della cultura e delle azioni di prevenzione, con particolare riferimento al finanziamento dei relativi progetti (artt.10 e 11).

#### 1.4.4 - Gli obblighi di prevenzione

Pur ricalcando quanto già previsto nel d.lgs. n.626/1994, il d.lgs. n.81/2008 contiene significative novità anche per quanto attiene alla *gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro*.

Sulla scorta dei consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia, si definiscono per la prima volta per legge i requisiti di validità della delega delle funzioni del datore di lavoro, nei casi in cui non sia espressamente esclusa (art.16). Diversamente dal d.lgs. n.626/1994 (in cui gli obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto erano discutibilmente previsti indistintamente), il nuovo decreto distingue gli obblighi non delegabili del datore di lavoro (valutazione dei rischi e designazione del

responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi) (art.17) da quelli gravanti sul datore e sui dirigenti (art.8), da quelli, infine, per i preposti (art.19).

Particolare attenzione è riservata alla sicurezza dei lavoratori qualora, come sempre più spesso accade, nell'organizzazione produttiva del datore di lavoro si inseriscano, mediante appalti *interni*, attività di altre imprese o di lavoratori autonomi, cosicché ai *normali* rischi del luogo di lavoro si aggiungono quelli nuovi derivanti dalle interferenze tra le varie attività (art.26).

All'obbligo, già previsto, per i vari datori di lavoro di cooperare, si aggiunge ora quello del committente di valutare – elaborando un unico documento (Duvri) – anche i rischi interferenziali che scaturiscono dalla contiguità fra le attività delle varie imprese operanti nel luogo di lavoro, nonché l'obbligo di esplicitare i costi della sicurezza affinché la frammentazione del ciclo produttivo mediante la catena degli appalti e dei subappalti non si trasformi in un escamotage per ridurre le tutele dei lavoratori.

Rispetto al passato, viene dedicata maggiore attenzione alla *valutazione dei rischi* e all'elaborazione del relativo documento che costituisce il perno della strategia della prevenzione in azienda (artt.28 e 29). Una significativa novità è costituita dal fatto che il documento di valutazione deve contenere anche l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare e dei rispettivi ruoli nel-

l'organizzazione aziendale, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri. Altrettanto innovativa è la previsione della rielaborazione della valutazione e del documento e, conseguentemente, dell'aggiornamento delle misure di prevenzione, che devono essere eseguite non solo in occasione di modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e della sicurezza dei lavoratori, ma anche in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione e della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità. Il d.lgs. n.81/2008 non trascura peraltro che la maggior parte delle imprese italiane ha piccole dimensioni, incontrando non poche difficoltà nell'attuazione delle misure di prevenzione. Senza far sconti alle piccole imprese come accadeva in passato (il d.lgs. n.626/1994 consentiva ai datori di lavoro che occupassero fino a 10 dipendenti di autocertificare la valutazione dei rischi senza dover elaborare il relativo documento), il d.lgs. n.81/2008 delinea un percorso di adeguamento entro il quale esse potranno rispettare la normativa supportate dall'ausilio di standard elaborati dalla Commissione consultiva permanente (l'autocertificazione della valutazione dei rischi per le piccole imprese è quindi inquadrata solo come una misura assolutamente transitoria). Nonostante qualche elemento di criti-

cià dal punto di vista tecnico-giuridico, presenta notevole interesse anche la previsione sui modelli di organizzazione e di gestione (art.30), ispirata all'accentuata filosofia organizzativa che permea il d.lgs. n.81/2008: tale norma identifica i requisiti del modello di organizzazione e di gestione la cui adozione è idonea a scongiurare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica ai sensi del d.lgs. n.231/2001 (art.300).

Il d.lgs. n.81/2008 rafforza la disciplina del servizio di prevenzione e protezione (artt.31-34), dell'informazione e della formazione (artt.36 e 37), della gestione delle emergenze (artt.43-46) e in particolare della sorveglianza sanitaria e del medico competente (artt.38-42). Un particolare apprezzamento meritano le previsioni che rafforzano la formazione e l'aggiornamento del datore di lavoro qualora intenda svolgere direttamente i compiti del servizio di prevenzione, così come le disposizioni sull'informazione e sulla formazione dei lavoratori che impongono la intelligibilità e la comprensione dei relativi oggetti in ragione della crescente presenza di lavoratori stranieri, o ancora le previsioni sull'addestramento all'uso delle attrezzature e sulla specifica formazione per i preposti.

Assai significativa è la valorizzazione del ruolo del medico competente nell'ottica della collaborazione con il datore di lavoro per la gestione della prevenzione in azienda, con particolare

---

riferimento alla valutazione dei rischi. Ove riescano a essere concretamente applicate, altrettanto interessanti sono le previsioni sul raccordo tra il medico competente e i medici di famiglia, che potrebbero favorire la creazione di un sistema di informazione a rete in grado di supportare le azioni mirate alla prevenzione.

Pur rispettando il ruolo dell'autonomia collettiva, il d.lgs. n.81/2008 accentua decisamente l'importanza del *Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza* (Rls) (artt.47-50), tentando di superare le difficoltà che in passato hanno ostacolato il decollo di tale figura derivanti sia dalla particolare complessità delle competenze del Rls sia dalla tradizionale assenza di rappresentanza collettiva dei lavoratori nelle tante piccole imprese italiane. In particolare il nuovo decreto rafforza il ruolo del Rls territoriale che opera in tutte le piccole imprese in cui non si sia individuato un proprio rappresentante dei lavoratori, così enfatizzandosi il ruolo necessario della rappresentanza collettiva in tema di sicurezza del lavoro. Inoltre, introduce la nuovissima figura del Rls di sito produttivo, individuato in quelle realtà produttive caratterizzate dalla presenza costante di più imprese e dal conseguente aumento dei rischi (cantieri navali, aree portuali ecc.).

L'attenzione per il ruolo delle parti sociali sul versante della logica organizzativa della prevenzione si coglie anche nella conferma delle previsioni sugli organismi paritetici (art.51). Essi infatti possono supportare le imprese nell'indi-

viduazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e a migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro e, per le stesse finalità di supporto, possono effettuare sopralluoghi nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza, purché dispongano di personale con specifiche competenze tecniche in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Si supera in tal modo la discutibile previsione contenuta nella l. n.123/2007 che impropriamente riconosceva agli organismi paritetici il potere di effettuare sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dei cui esiti veniva informata la competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza.

A ben guardare, nel d.lgs. n.81/2008 la dimensione collettiva della sicurezza del lavoro trascende la pur fondamentale disciplina tecnica relativa al Rls e concerne sempre più anche il ruolo che le parti sociali giocano nel sistema istituzionale della sicurezza del lavoro (in particolare nella Commissione consultiva permanente) dove, pur non negoziando, esse possono incidere sensibilmente sulle politiche della prevenzione e della sua effettività. Ciò per altro verso sottolinea l'importanza anche della rappresentanza collettiva dei datori di lavoro che, mai come sul terreno della sicurezza, necessitano di un costante supporto, specialmente nei casi di datori con pochi addetti.

### *1.4.5 - Le criticità dell'apparato sanzionatorio*

Le maggiori criticità del d.lgs. n.81 del 2008 sembrano annidarsi nell'apparato sanzionatorio, essenzialmente incentrato sulle sanzioni penali e amministrative, come del resto previsto nella delega. Su questa scelta si è a lungo discusso e ancora si discuterà, non solo per quanto concerne la necessità di fare appello massicciamente al diritto penale, ma anche per quanto attiene alla sua reale capacità deterrente. Se, dal fronte datoriale, tante voci si sono levate a criticare l'inasprimento delle sanzioni, ben pochi si sono accorti che alcune sanzioni, per come sono farraginosamente congegnate, rischiano di essere inapplicabili, mentre altre concretizzano un abbassamento di tutela non consentito dalla legge delega. Né vanno trascurate le non poche perplessità che, sul piano tecnico, emergono da alcune previsioni processuali contenute nel Titolo XII.

Al di là degli aspetti critici che meritano di essere quanto prima emendati, non dovrebbe tuttavia trascurarsi la forte e interessante indicazione del d.lgs. n.81 del 2008 in direzione di una responsabilità organizzativa, oltre che personale, in materia di sicurezza sul lavoro. C'è infatti da chiedersi se, per quanto discussa, l'estensione a tale materia delle disposizioni del d.lgs. n.231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (che comporta l'applicazione di pesanti sanzioni economiche ed interdittive) non possa forse rappresentare un deterrente più credibi-

le rispetto alla pur necessaria minaccia di sanzioni penali individuali.

### *1.4.6 - Modifiche apportate dal nuovo Governo*

Prima di procedere mediante la decretazione legislativa integrativa e correttiva emanabile entro la metà di maggio del 2009, il nuovo Governo succeduto a quello che ha varato il d.lgs. n.81 del 2008 ne ha modificato alcune parti con lo strumento della decretazione d'urgenza (decreto legge).

Fatto salvo il caso relativo alla necessaria semplificazione di una sanzione che era stata erroneamente duplicata per una stessa violazione, le modifiche non riguardano tuttavia i punti critici di cui si è parlato. In certi casi si è trattato del differimento dell'entrata in vigore di alcuni istituti (ad esempio, la nuova valutazione dei rischi o il divieto di effettuazione di visite preassuntive nell'ambito della sorveglianza sanitaria). In altri casi, si tratta invece della vera e propria abrogazione di alcune previsioni, come è accaduto nel caso delle gravi e reiterate violazioni delle norme sui tempi di lavoro che non rientrano più tra i presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale (art. 14), nonostante proprio il superamento dei tempi di lavoro rappresenti spesso la causa di gravi infortuni.

Alcune di queste scelte appaiono piuttosto discutibili sia sul piano formale sia sul piano sostanziale. Quanto al primo, se in certi casi non è dato cogliere quali siano i caratteri di necessità e di ur-

---

genza che la Costituzione richiede per l'emanazione di decreti legge (ciò vale per la modifica dell'art.14), più in generale non si comprende perché le modifiche siano state operate trascurando la speciale procedura espressamente dettata dalla legge delega che contempla il coinvolgimento delle parti sociali e delle Regioni (non dovendosi trascurare che l'art.117 della Costituzione annovera la sicurezza del lavoro tra le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni).

Quanto al piano sostanziale, oltre alle riserve già avanzate sulla modifica dell'art.14, possono sollevarsi dubbi sullo slittamento del divieto delle visite preasuntive da parte del medico competente, poiché tali visite dovrebbero essere effettuate soltanto da soggetti imparziali come i medici delle strutture sanitarie pubbliche.

Per quanto attiene alla valutazione dei rischi, al momento in cui si scrive pare che le nuove disposizioni, la cui efficacia era stata inizialmente differita al 1° gennaio 2009, possano finalmente entrare in vigore in tale data, ancorché non in toto. È auspicabile che così sia perché, come già detto, le nuove previsioni sulla valutazione dei rischi costi-

tuiscono una delle innovazioni qualitativamente più apprezzabili del nuovo decreto.

#### *1.4.7 - La cultura e l'etica della prevenzione*

Come si è già avuto modo di sottolineare in altra sede, al di là delle riserve che possono avanzarsi su alcuni suoi passaggi tecnici, il nuovo decreto merita un complessivo apprezzamento, specialmente perché, in particolare nelle norme sul sistema istituzionale, pare aver colto quell'elemento che ormai tutti considerano decisivo per combattere efficacemente la piaga degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali: la costruzione della *cultura della prevenzione*. Anche in questo caso, per la verità, sarebbe stato auspicabile fare qualcosa in più, fermo restando che, senza adeguati investimenti finanziari, è arduo realizzare politiche efficaci.

È tuttavia opportuno sottolineare che la cultura della prevenzione non è alternativa alle regole e alle sanzioni, ma ne costituisce l'imprescindibile fondamento: le regole e le sanzioni non sono altro che gli strumenti serventi della *cultura* o, come sarebbe ormai meglio dire, dell'*etica* della prevenzione.



---

## 2. APPROFONDIMENTI TECNICI

### **2.1 - Il D.Lgs 81/2008: la sorveglianza sanitaria e gli strumenti informativi per la tutela della salute dei lavoratori**

di Giuseppe Abbritti<sup>1</sup>

#### *2.1.1 - Premessa*

La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori continua a essere di drammatica attualità nel nostro Paese.

Nell'ultimo quinquennio sono stati denunciati, stando alle statistiche Inail, circa 5 milioni di infortuni sul lavoro, di cui oltre 6.000 mortali, e più di 120 mila malattie professionali. A parere di molti queste cifre, sebbene molto eloquenti, non esprimono per intero la realtà esistente nel nostro Paese.

Alcuni esempi:

- l'illegalità e il lavoro sommerso sono

particolarmente diffusi; mancano quindi all'appello gli infortuni e le malattie di chi lavora in nero;

- le statistiche ufficiali non rispecchiano la reale prevalenza dei tumori professionali; quelli denunciati e riconosciuti si limitano quasi esclusivamente a quelli da asbesto, mentre i cancerogeni presenti nei diversi settori produttivi sono molto più numerosi;

- sono largamente sottostimate le malattie dovute a fattori psico-sociali e ad una inadeguata organizzazione del lavoro.

Nel complesso le malattie causate dal lavoro sono largamente sotto diagnosticate e poco denunciate. I motivi sono diversi, e dovrebbero essere approfonditi al fine di individuare gli opportuni rimedi. La letteratura scientifica stima,

<sup>1</sup> Professore ordinario di Medicina del Lavoro, Università degli Studi di Perugia, presidente della Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale.

infatti, come attribuibile al lavoro, fino al 18% di tutte le forme di asma bronchiale, al 15% delle interstiziopatie, al 50% delle bronco pneumopatie croniche ostruttive, fino al 40% delle neoplasie polmonari e al 30-80% dei mesoteliomi<sup>2</sup>. Tutti questi dati non emergono dalle statistiche ufficiali delle malattie professionali riconosciute.

D'altro canto il riconoscimento corretto e precoce di una malattia professionale ha riflessi estremamente positivi sia sul singolo lavoratore (eliminazione/allontanamento dal rischio con possibile guarigione o rallentamento dell'evoluzione del quadro morboso, riconoscimento previdenziale ecc.), sia sul gruppo dei lavoratori esposti allo stesso rischio nella stessa azienda o in altre aziende dello stesso settore produttivo (perché consente di attivare le più adeguate misure di prevenzione e protezione).

Anche alla luce di quanto sopra detto, il decreto 81/08 era un atto legislativo atteso da molto tempo, per la assoluta necessità di procedere ad un riordino delle numerose e complesse norme riguardanti la tutela della salute dei lavoratori.

### 2.1.2 - Alcuni aspetti positivi del D.Lgs 81/08

La Società Italiana di Medicina del Lavoro e Igiene Industriale (Simlii) ha messo a

punto un proprio documento di commento al Titolo I (Sorveglianza Sanitaria) del DLgs 81/08 e le sue proposte di modifica al testo approvato; il documento, illustrato ai responsabili dei Ministeri interessati, ai Rappresentanti delle Regioni e delle Parti Sociali, è disponibile sul sito Simlii<sup>3</sup>.

Si rimanda a tale documento per un commento puntuale di quanto previsto dal Titolo I, che è quello di maggiore interesse per i medici del lavoro competenti.

Alcune delle modifiche introdotte dal nuovo decreto sono senz'altro positive, dal punto di vista dei medici del lavoro, mentre altre suscitano perplessità, talora rilevanti, nei professionisti che operano concretamente nel settore.

Fra le novità più importanti e condivisibili ricordiamo:

- il riordino di quasi tutta la disciplina in un unico testo normativo;
- l'ampliamento del campo di applicazione, esteso a tutti i lavoratori a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro;
- il coordinamento delle attività di vigilanza sul territorio nazionale;
- l'istituzione del *Sistema informativo nazionale per la prevenzione* (Sinp);
- la ridefinizione dei requisiti formativi del medico competente, con il riconoscimento che gli specialisti in Medicina del Lavoro acquisiscono già con il tito-

<sup>2</sup> Porru et al., Quaderni di Medicina Legale del Lavoro. Suppl. Notiziario Inca n.3:49-62, 2007.

<sup>3</sup> [http://www.simlii.net/joomla\\_simlii/index.php?option=com\\_content&task=view&id=80&Itemid=60](http://www.simlii.net/joomla_simlii/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=60) e [http://www.simlii.net/novita/Documento\\_Simlii\\_DLgs\\_81\\_2008.doc](http://www.simlii.net/novita/Documento_Simlii_DLgs_81_2008.doc)

---

lo di specialista, mentre gli specialisti in igiene e in medicina legale sono tenuti a frequentare, dopo la specializzazione, *appositi percorsi formativi universitari da definire con Decreto del Ministero dell'Università di concerto col Ministero della Salute*;

- l'obbligo dell'aggiornamento continuo sui temi di medicina del lavoro e la istituzione di un elenco nazionale dei medici competenti;
- la precisa indicazione circa la necessità che l'operato del medico competente si ispiri, da un lato agli indirizzi scientifici più avanzati, dall'altro ai principi del Codice etico della Medicina del Lavoro, stabilito dall'International commission on occupational health (Icooh);
- l'indicazione di eseguire la valutazione del rischio tenendo conto delle differenze di età e di genere che, in effetti, possono essere di rilievo nei confronti dell'azione delle possibili noxae professionali;
- la previsione che la valutazione dei rischi debba tener conto anche dell'esito della sorveglianza sanitaria dei lavoratori;
- la previsione del tutto innovativa e certamente positiva, dello svolgimento di programmi di promozione della salute, su base volontaria, per la realizzazione dei quali il ruolo del medico competente può essere determinante;
- l'obbligo di formazione continua per tutte le figure della prevenzione, compresi datore di lavoro e *Responsabile del servizio di prevenzione e protezione (Rspp)*;
- la possibilità per il datore di lavoro di

nominare in alcuni casi più medici competenti, individuando tra essi un medico con funzioni di coordinamento;

- l'obbligo di esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica a conclusione di tutte le tipologie di visite previste dal decreto;
- la possibilità di ricorrere all'organo di vigilanza, competente per territorio, avverso tutti i tipi di giudizio espressi dal medico competente.

### 2.1.3 - Alcuni aspetti critici

Per quanto riguarda gli aspetti più critici sono da sottolineare quelli relativi all'inasprimento sanzionatorio per il medico competente, soprattutto per inadempienze solo formali, e si rimanda al predetto documento Simlii per una disamina più puntuale. Le sanzioni per il medico competente appaiono eccessive, sia in assoluto, sia in relazione a quelle previste per le altre figure ovvero al tipo di violazione (in alcuni casi è previsto l'arresto o un'ammenda; in altri ammende che possono arrivare fino a 10.500 euro per il semplice ritardo di trasmissione dell'informativa all'Organo di Vigilanza, prevista entro il primo trimestre di ogni anno solare).

Debbono essere a nostro avviso corretti gli aspetti formali e burocratici a carico del medico competente, gravosi (es. la raccolta della firma del datore di lavoro su tutte le cartelle sanitarie) e di difficile attuazione pratica (es. l'obbligo di trasmettere i documenti per via telematica), mentre si dovrebbe accentuare l'impegno nella concreta attività di prevenzione, in particolare preve-

dendo che il medico competente debba partecipare sempre alla valutazione dei rischi.

Un aspetto particolare riguarda la stesura di linee guida: l'art.2 del DLgs 81/08 esclude le Società Scientifiche, anche quelle più rappresentative e scientificamente accreditate a livello nazionale come la Simlii, dal novero delle istituzioni autorizzate alla predisposizione di linee guida e di buone prassi.

Riteniamo che nel campo della medicina del lavoro, per rimanere allo specifico tema in discussione, la Società italiana di medicina del lavoro e igiene industriale, che ha già prodotto oltre 20 linee guida sui temi di maggiore interesse per i medici competenti (es. la valutazione dei rischi, la sorveglianza sanitaria, cancerogeni in ambito lavorativo, rumore, rischio biologico, movimentazione manuale dei carichi, ecc.), e le università debbano entrare a pieno titolo fra i soggetti abilitati a produrre linee guida (o a collaborarne alla stesura) e buone prassi.

### 2.1.4 - *Gli strumenti informativi*

Fra le innovazioni principali del decreto ricordiamo gli aspetti documentali di registrazione delle attività di sorveglianza sanitaria condotte dal medico competente.

La *Cartella sanitaria e di rischio* rappresenta lo strumento attraverso il quale si ricostruirà il percorso lavorativo del lavoratore, con l'indicazione dei rischi lavorativi a cui è stato ed è esposto e le annotazioni sul suo stato di salute.

Tralasciando qui alcuni aspetti burocratici che i medici competenti ritengono me-

ritevoli di revisione normativa, la determinazione di una modalità di istituzione, tenuta e gestione della cartella sanitaria rappresenta senza dubbio una innovazione importante nel campo degli strumenti informativi, già prevista da normative precedenti (D.lgs 626/94) ma inevasa da molti anni.

Altro compito previsto dal decreto in capo al medico competente è rappresentato dalla comunicazione dei risultati anonimi collettivi dei lavoratori sottoposti a sorveglianza sanitaria nel corso della riunione periodica prevista dall'art.35 (comma 2, lettera b). In base all'art.35 comma i) il medico competente comunica per iscritto (in occasione delle riunioni periodiche con il datore di lavoro, il responsabile del servizio di prevenzione protezione, i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza), i risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria e fornisce indicazioni sul significato di detti risultati ai fini della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica. Lo scopo della norma è presumibilmente quello di formalizzare il contributo del medico competente in termini di conoscenza dello stato di salute della popolazione lavorativa riferita ai rischi lavorativi.

Questa attività del medico competente è limitata alle aziende dove è prevista la riunione periodica di cui all'art.15 del d.lgs 81/2008 e quindi solo in quelle con più di 15 dipendenti. La riunione periodica e il contributo del medico competente rappresentano di fatto il momento in cui le figure azien-

---

dali della prevenzione si confrontano su tutti gli aspetti relativi al documento di valutazione dei rischi, sull'andamento degli infortuni e malattie professionali e sulla sorveglianza sanitaria, sui Dpi e i programmi di formazione e informazione.

La riunione, oltre che a cadenza almeno annuale, è prevista che debba essere convocata anche quando mutino le condizioni di rischio, per esempio per l'introduzione di nuove tecnologie lavorative e, in questo caso, la riunione può essere richiesta da Rls anche nelle imprese fino a 15 dipendenti.

Come previsto dall'art.40 entro il primo trimestre dell'anno successivo all'anno di riferimento il medico competente deve trasmettere, esclusivamente per via telematica, ai servizi di vigilanza competenti per territorio, le informazioni relative ai dati collettivi sanitari e di rischio dei lavoratori, secondo un modello allegato al decreto.

La disponibilità a fornire, in piena trasparenza, dati riferiti alla propria attività da parte del medico competente non può che portare a una valorizzazione della professionalità di quanti operano secondo scienza e coscienza (e sono la grande maggioranza) riportando sempre più l'attenzione verso interventi di prevenzione qualificati e condivisi e limitando le occasioni di contrasto con l'organo di vigilanza.

Tuttavia è opinione diffusa fra i medici competenti che l'obbligo di fornire queste notizie in maniera così burocratica, automatica e periodica, svincolata dai reali progetti territoriali dei Servizi di

Prevenzione pubblica, non possa determinare la nascita di un sistema a rete ma solo una trasmissione a pioggia di dati che avranno poche possibilità di essere utilizzati a fini preventivi. Tale preoccupazione è favorita dall'attuale mancanza di chiarezza su come tali dati potranno essere agilmente trasmessi al servizio pubblico e soprattutto opportunamente analizzati, utilizzati e restituiti anche agli stessi medici competenti in forma utile a fini preventivi.

È probabile che si riuscirà a attemperare a queste necessità solo con l'adozione di strumenti semplici e informatizzati.

Il *Registro degli esposti a cancerogeni e ad agenti biologici* rappresenta una forma ancora più articolata di sistema di riconoscimento e monitoraggio delle esposizioni. Anche in questo caso è opportuno pensare di integrare le informazioni in modo da renderle fruibili ai costruendo sistemi informativi.

Il decreto delinea quindi la nascita di un nuovo flusso informativo finalizzato a migliorare la tutela della salute dei lavoratori, che si basa proprio sui dati acquisiti dal medico competente durante la sua attività di sorveglianza sanitaria. Ciò potrà essere reso possibile dall'impiego dell'informatizzazione delle cartelle sanitarie, come permette di attuare l'art. 53. Il flusso che si genererà, a partire dai dati prodotti dai medici competenti, con le successive elaborazioni a livello di Asl e di Regione, potrà permettere all'Ispe e all'Inail di inserire anche questi dati nel costruendo Sistema Informativo per la Prevenzione (Sinp).

### 2.1.5 - Conclusioni

Emerge da quanto esposto che il D.Lgs 81/08 era un atto legislativo atteso da molto tempo per l'assoluta necessità di procedere a un riordino delle complesse e talora contraddittorie normative riguardanti la prevenzione e la sicurezza sul lavoro.

È necessario però sottolineare che non basta avere norme e buone norme per ottenere una maggiore tutela della salute dei lavoratori con riduzione di infortuni e malattie professionali; è indispensabile infatti che la prevenzione nei luoghi di lavoro diventi un valore condiviso sia dalla collettività, sia dalle Autorità Politiche e Sociali, sia da quanti operano, con diversi ruoli e responsabilità, nelle diverse realtà produttive.

Il D.Lgs 81/08 ha indubbi elementi positivi e alcuni punti di criticità che sono stati molto sommariamente indicati e che, adeguatamente affrontati e risolti, potranno rendere la normativa più incisiva ed efficace nella prevenzione delle malattie e degli infortuni causati dal lavoro.

## 2.2 - L'andamento degli infortuni e delle malattie professionali in Italia nel 2007

di Claudio Calabresi<sup>4</sup>

### 2.2.1 - Qualche premessa

L'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali è certamente

il principale indicatore dello stato di sicurezza e di salute dei lavoratori e quindi, in qualche modo dello 'stato di sicurezza e salute' dei luoghi di lavoro: tale andamento in Italia notoriamente può essere descritto essenzialmente in base ai dati dell'Istituto assicuratore nazionale, l'Inail (oltre che, in misura numericamente esigua, dell'Ipsema per la piccola seppur non trascurabile fetta della popolazione marittima). Indicatore 'principale' vuol dire di rilevante importanza ma vuol anche dire ovviamente non unico.

E ciò per vari motivi che non vanno omissi, tra i quali:

- non conosciamo, se non da rare esperienze o osservazioni puntuali, l'entità attuale della sottodenuncia tra le aziende assicurate, riguardante soprattutto (ma non solo) gli eventi di non rilevante gravità;
- non esistono dati complessivi e completi sul fenomeno degli infortuni cosiddetti *in franchigia* (ossia quelli che comportano un'assenza dal lavoro non oltre i 3 giorni, per i quali a tutt'oggi non vige obbligo di denuncia). In merito vedremo tra qualche mese gli sviluppi di quanto previsto dall'art. 18 del D.Lgs. 81/2008 (quando sarà attivo), che prevede che il datore di lavoro dovrà «comunicare all'Inail, o all'Ipsema, in relazione alle rispettive competenze, i dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno. È escluso quello del-

<sup>4</sup> Dirigente medico Inail, fondatore Past e Presidente della Snop (Società degli operatori della Prevenzione), coordinatore dei progetti «Flussi informativi» e del Sistema di Sorveglianza sugli Infortuni mortali (Inail-Ispesl-Regioni), componente dell'Osservatorio Nazionale per la Sicurezza e la Tutela della Salute dei Lavoratori delle Microimprese.

---

l'evento e, a fini assicurativi, le informazioni relative agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni»; ciò significherà disporre di una base dati di denunce infortunistiche che probabilmente raddoppierà approssimativamente quella attuale;

- non disponiamo di dati probanti su ciò che accade alla parte di lavoratori che non rientrano nella tutela assicurativa, ossia i circa 4 milioni di lavoratori regolari ma non assicurati, e ancor più tutti coloro che lavorano *sommersi* (la stima attuale si aggira attorno ad almeno 3,5 milioni). È molto probabile che in una parte sia del primo gruppo sia (forse ancor più) del secondo, la numerosità degli eventi infortunistici (e anche delle patologie legate al lavoro, naturalmente) non sia trascurabile;
- non va inoltre dimenticato, pur se questa può forse apparire un'osservazione solo teorica, che gli effetti del lavoro sulle persone non sono misurabili solo con il pur rilevante monitoraggio dell'andamento degli infortuni (per frequenza e gravità) e delle patologie (sulle quali vi è notoriamente un consistente sommerso, non denunciato, non individuato). Come misurare il disagio? Come misurare i cambiamenti nello stato di salute psico-fisica che non assumono manifestazioni inquadrabili in quadri nosologici definiti? A livello internazionale e anche nel nostro paese si stanno tentando strade in questo senso, anche se per ora non vi sono risultati univoci e diffusibili (vedasi ad esempio l'utilizzo dell'indicatore 'anni di vita persi').

Detto quanto sopra, rimane naturalmente la parte nota (che comunque può essere considerata prevalente) della realtà, che – appunto secondo i dati Inail – parla di una situazione in considerevole evoluzione nel corso degli ultimi 60 anni, dall'immediato dopoguerra ai giorni nostri. Si è passati come dati annuali:

- da 1.500.000 infortuni denunciati circa agli attuali 900.000 circa,
- da più di 4.500 infortuni mortali agli attuali 1.200 circa,
- da più di 70.000 malattie professionali denunciate (anni '70) alle attuali 28.000 circa,

Tutto ciò a fronte di una crescita degli assicurati da 10 milioni a circa 19 milioni. Una situazione quindi in evidente evoluzione nel corso del tempo, un'evoluzione nettamente positiva, che ovviamente deriva da molte e complesse componenti che in questa sede non si approfondiscono. Ciò comunque non dimenticando le osservazioni fatte sopra che quindi impongono una certa cautela nella valutazione complessiva ricordando che parte dei fenomeni in gioco sono nascosti o non del tutto conosciuti (sotto-denunce, lavoro sommerso, non assicurati, ecc.).

### 2.2.2 - *Gli infortuni*

Vediamo qualche numero, in estrema sintesi<sup>5</sup> (pagina seguente). Ciò, non dimenticando che, pur se aggiornate annualmente, le valutazioni vanno principalmente basate sull'analisi di lunghi periodi. Sono i trend storici gli unici che permettono di trarre indicazioni non

## Approfondimenti tecnici

frettolose su fenomeni che non possono essere misurati in articolazioni temporali di breve periodo. Va aggiunto inoltre che le caratteristiche dei dati Inail, e la loro trattazione amministrativa e sanitaria interna all'Istituto, comportano che la stabilizzazione dei dati relativi alle denunce di un determinato anno non si verifica, per gli infortuni, prima di un biennio successivo a quell'anno, mentre i tempi sono assai più lunghi per le malattie professionali.

Come si vede (tab. 1), al netto delle franchigie (che, ricordiamo, rappresentano

solo una parte delle franchigie reali) e degli eventi (per cui l'Inail non ha ritenuto di confermare un evento infortunistico), i numeri degli infortuni che secondo l'Inail si sono verificati e hanno provocato conseguenze temporanee o permanenti negli ultimi anni, considerando non ancora vicino alla completa stabilizzazione il 2007, sono:

- nel 2005 di poco inferiori ai 660.000;
- nel 2006 attorno ai 650.000;
- nel 2007 inferiori ai 630.000 (dato ancora parzialmente stimato).

**Tab. 1 - Gli infortuni relativi a tutte le gestioni (situazione ad aprile 2008)**

ANNI	INDENNIZZATI				Positivi Senza Indennizzo	DENUNCIATI			
	Tempor.	Perman.	Morte	Totale indennizz.		Negativi	Franchigie	In corso di Definizione	Totale
<b>2005</b>	606.875	37.764	1.206	<b>645.845</b>	11.800	145.142	132.631	4.599	<b>940.021</b>
<b>2006</b>	597.360	38.251	1.273	<b>636.884</b>	11.550	147.111	127.735	4.878	<b>928.158</b>
<b>2007</b>	576.458	26.210	1.088	<b>603.756</b>	12.835	139.609	124.682	31.733	<b>912.615</b>

Fonte: Dati Inail 2005-2007

<sup>5</sup> Per approfondimenti si rimanda alla crescente letteratura sull'argomento e segnatamente al Rapporto annuale Inail.

Il dato 2008, allo stato ovviamente assolutamente provvisorio, sembra comunque deporre per un'ulteriore flessione pur se non particolarmente rilevante. Il monitoraggio degli andamenti negli ultimi anni è importante anche ai fini di ciò che dovrebbe avvenire proprio a partire dal 2008, anno in cui inizia il periodo temporale 2007-2012 nel corso del quale la Direttiva Comunitaria 63/2007 prevede per ogni paese UE un decremento infortunistico complessivamente pari al 25%: in altre parole, e senza entrare qui nel merito di questo obiettivo europeo, ciò implica che in Italia il numero degli infortuni indennizzati relativi al 2012 dovrebbe scendere ben sotto i 500.000.

Se i numeri assoluti si pongono in relazione con la popolazione lavorativa, e si calcola l'incidenza infortunistica, si vede che anche gli indici statistici tendono a un progressivo decremento.

Il tasso (o indice di incidenza) degli infortuni indennizzati<sup>6</sup>, per gli anni cui è disponibile il numero degli addetti assicurati all'Inail, quindi fino al 2006, era pari:

- nel 2004 a 28,02
- nel 2005 a 26,95
- nel 2006 a 25,92

con un decremento quindi piuttosto sensibile.

Le Regioni nelle quali gli indici infortunistici si discostano maggiormente dalla media nazionale, contribuendo quindi maggiormente alla stessa, sono (in ordine decrescente) l'Umbria, l'Emilia-

Romagna, la Liguria, il Friuli, Bolzano, la Puglia, le Marche e l'Abruzzo.

Il progressivo decremento nazionale si verifica in quasi tutti i settori (anche se in diversa misura per ognuno), ivi comprese le Costruzioni che rappresentano notoriamente il settore a maggior rischio infortunistico.

Tra il 2006 e il 2007 il decremento del numero di infortuni nei settori (valutato dall'Inail) è stato pari al:

- 9,4% in Agricoltura;
- 5,4% nell'Industria manifatturiera;
- 7,7% nelle Costruzioni;
- 2,1% nel Commercio;
- 3,7% nei Trasporti;
- 2,8% nella Pubblica Amministrazione e Istruzione;
- 4% nella Sanità e Servizi sociali.

Un fenomeno che si comincia fortunatamente a studiare è quello del verificarsi degli infortuni solo in un numero limitato di aziende: nel 2006, l'ultimo anno ormai stabilizzato (ma in realtà il fenomeno appare analogo in tutti questi anni 2000) su un totale di 3,7-4 milioni di aziende più del 92% non ha avuto nessun infortunio sul lavoro. In altre parole in quell'anno solo circa 280.000 aziende hanno denunciato almeno un infortunio sul lavoro. Nel restante 7% circa buona parte degli infortuni (con percentuali diverse nelle varie regioni, ma spesso attorno al 50%) è accaduta in un *piccolo* numero di aziende: complessivamente il 50% circa degli infortuni avvenuti in Italia è stato denunciato da un numero di aziende inferiore a 20.000.

<sup>6</sup> Dato tratto dai Flussi informativi Inail-Ispesl-Regioni edizione 2008.

## Approfondimenti tecnici

Un'altra questione ormai diffusamente nota e che ha relazioni con le conseguenze infortunistiche è quella relativa alla dimensione d'impresa. Nella maggior parte delle regioni e nel complesso del paese il 95% circa delle imprese hanno meno di 10 addetti, e proprio in queste microimprese è maggiore l'incidenza degli infortuni, in particolare di quelli di maggior gravità e con esito mortale.

Rispetto al fenomeno infortunistico complessivo, la questione che ha assunto negli ultimi anni emblematica importanza (anche mediatica) è quella degli infortuni mortali.

Una questione sempre più alla ribalta, non tanto perché tali eventi aumentano (come vedremo, ciò non corrisponde al vero) ma perché sta evidentemente aumentando la sensibilità collettiva rispetto alla loro inaccettabilità, perché si va modificando quella che qualcuno chiama la 'soglia del dolore' di fronte a tale tragico fenomeno (tab.2).

Come già detto, dagli anni '50 a oggi la frequenza di questi eventi è rilevante-mente diminuita, sostanzialmente in un rapporto 4:1. Oggi il fenomeno è attestato sui 1200 eventi annuali circa, con una tendenza pur incostante al decremento, un decremento comunque non particolarmente rilevante soprattutto negli ultimi anni del nuovo secolo. A prescindere dai numeri, si tratta pur sempre di un fenomeno inaccettabile, a maggior ragione se lo si considera in una dimensione temporale ampia: nei circa 60 anni trascorsi dal dopoguerra a oggi gli infortuni mortali sul lavoro in Italia – secondo i dati Inail – sono stati approssimativamente almeno 150.000. E negli ultimi tempi ha particolarmente colpito l'attenzione pubblica il ripetersi di tragedie collettive (in 5 eventi – due in Piemonte nel 2007, a Molfetta in Puglia, a Mineo in Sicilia e a Barberino del Mugello in Toscana nel 2008 – si sono verificati complessivamente 25 morti).

**Tab.2 - Andamento degli infortuni mortali**

<i>Tipo di Infortunio mortale</i>	2004	2005	2006	2007
<b>In ambiente di lavoro</b>	828	587	646	565
<b>Stradali</b>	500	693	695	642
<i>di cui</i>				
<b>in occasione di lavoro</b>	205	413	421	342
<b>in itinere</b>	295	280	274	300
<b>Totale</b>	1.328	1.280	1.341	1207

Fonte: Dati Inail 2005-2007

---

Il dato 2007 è aggiornato al 31 ottobre 2008 e viene considerato pressocchè definitivo. Riprende dunque il trend diminutivo degli anni precedenti che si era interrotto nel 2006; permane anche nel 2007 il prevalere della componente di eventi legati alla strada, in parte in occasione di lavoro e in parte nei percorsi casa-lavoro (gli infortuni in itinere sono ulteriormente aumentati come componente percentuale, pur dovendosi ricordare che nel computo degli stessi vi è una piccola quota, percentualmente non significativa, non ascrivibile a eventi legati alla circolazione stradale).

Le costruzioni rimangono il settore che contribuisce in misura nettamente principale al numero complessivo, con quasi 1/4 dei casi (e sono tra l'altro il settore in cui è relativamente meno rilevante la frequenza degli eventi legati alla strada).

La distribuzione geografica evidenzia naturalmente ai primi posti le regioni con maggiori popolazione lavorativa, con i seguenti contributi percentuali: 18% la Lombardia, circa 10% sia il Veneto sia l'Emilia-Romagna, 9% il Piemonte, 8% il Lazio, 7% la Puglia e la Sicilia, 6% la Campania e la Toscana, inferiori al 3% ognuna delle restanti regioni.

Il decremento sopra citato per il complesso del Paese nella fase recente, in particolare nel 2007 rispetto al 2006, risulta di un'evoluzione diminutiva del fenomeno in quasi tutte le regioni, che appare particolarmente rilevante in talune (Liguria, Trento, Toscana, Umbria, Abruzzo) mentre si rileva un andamento non positivo o stabile in Veneto, Bolzano,

Marche, Basilicata e Sardegna.

Grazie al *Sistema permanente di sorveglianza nazionale sugli Infortuni mortali* messo in opera da Ispesl, Inail e Regioni e Province autonome, si è in grado di conoscere progressivamente assai di più sulle cause e circostanze di tali eventi: senza approfondire in questa sede tali conoscenze, ci si limita a considerare che tuttora le modalità di tali eventi appaiono spesso prevedibili e intrinseci a modalità di effettuazione del lavoro ampiamente migliorabili dal punto di vista della sicurezza e della tutela preventiva.

### 2.2.3 - Il contributo degli stranieri

La popolazione lavorativa immigrata è in aumento e attualmente è stimata in più di 3 milioni (regolari, cui naturalmente non si può aggiungere se non con larghe stime la parte sommersa o irregolare).

I lavoratori stranieri in regola rappresentano dunque circa il 6% della popolazione lavorativa assicurata all'Inail ma s'infortunano di più di quella italiana, infatti in misura percentuale pari ad almeno il 15% di quella complessiva. E la stessa percentuale si verifica anche per gli eventi mortali.

Naturalmente questi dati vanno interpretati non affrettatamente, perché tra le motivazioni interpretative vi è certamente anche il fatto che una percentuale rilevante di questi lavoratori viene addotta ad attività e a settori produttivi più a rischio (in particolare l'edilizia), comunque sia anche queste sommarie indicazioni evidenziano che si tratta di un aspetto da monitorare e su cui rivol-

gere particolare attenzione anche ai fini delle strategie preventive.

### 2.2.4 - Le malattie professionali

Riguardo alle malattie professionali, va detto innanzi tutto che si tratta di un fenomeno assai più complicato da valutare rispetto a quello degli infortuni.

Negli ultimi 2 decenni sono progressivamente diminuite le denunce, rispetto alle quali dopo il percorso amministrativo e sanitario interno all'Inail non più di 1/3 delle malattie denunciate viene riconosciuto; tendono a diminuire significativamente (talora verso la scomparsa) alcune malattie storiche, sempre maggiore è la difficoltà di individuare e riconoscere quadri più sfumati e spesso a genesi multifattoriale (ossia non solo di origine lavorativa). Per descrivere il fenomeno è spesso invalsa l'immagine dell'iceberg, esplicativa di un sommerso, di entità non nota ma presumibilmente rilevante, che si dovrebbe auspicabilmente e progressivamente cercar di rovesciare con un impegno multiforme: in Italia nessun soggetto istituzionale e tecnico-scientifico ha da solo conoscenze complete, e quindi va crescendo la consapevolezza che solo *insieme*, tra tutti coloro che hanno titolo, competenze e conoscenze si può pensare di risolvere il problema o almeno di rendere le conoscenze meno distanti dall'effettiva realtà. È dunque opinione abbastanza diffusa che più si lavora/lavorerà su questi aspetti più – almeno in un primo periodo non breve – i numeri probabilmente aumenteranno (appunto con l'emersione del sommerso e del sot-

tonotificato...).

Dall'inizio degli anni 2000 l'andamento delle denunce di malattie professionali è stato praticamente stabile attorno ai 25-26.000 casi annui, senza variazioni quantitative significative nel corso del periodo; nel 2007 si è invece verificato un discreto incremento, fino a circa 28.500 denunce. È forse presto per dire se questa è un'inversione di tendenza aderente a quanto detto poc'anzi, conseguente quindi alle varie iniziative che si stanno assumendo per favorire una maggior emersione del fenomeno, ivi compreso l'avvio del *Registro nazionale delle malattie causate dal lavoro* o a esso correlate di cui al comma 5 dell'art. 10 del D.lgs. n.38/2000.

Secondo le nuove rilevazioni è probabile che il numero di malattie professionali possa incrementare. Per verificare ciò sarà opportuno monitorare la situazione nel prossimo periodo. Novità si potrebbero vedere anche in base alle innovazioni introdotte con l'emanazione del decreto ministeriale 14 gennaio 2008 con cui è stato considerevolmente aggiornato l'*Elenco delle malattie professionali* per le quali è obbligatoria (da parte del medico che ne venga a conoscenza) la denuncia.

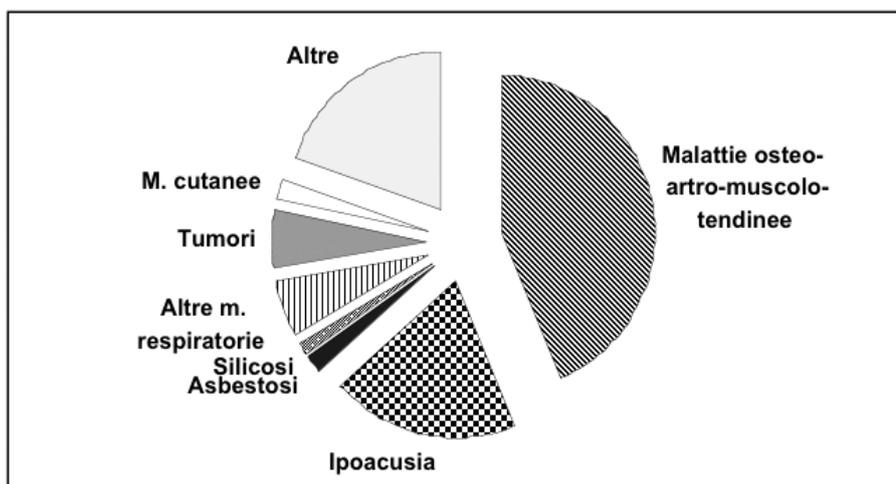
Una novità che si sta progressivamente verificando è rappresentata dall'aumento delle cosiddette malattie 'non tabellate' (quelle per le quali non esiste la presunzione d'origine ma per cui va dimostrato il nesso causale professionale): queste ultime rappresentavano nel 2007 più dell'80% di tutti i casi denunciati. È peraltro possibile, se non pro-

babile, che il passaggio a regime del nuovo *Elenco di malattie tabellate* prima ricordato comporti nel prossimo periodo un'ulteriore modificazione e una ripresa della quota di queste ultime (visto che l'elenco accoglie varie nuove patologie precedentemente non tabellate). Da notare tra l'altro che l'entità del fenomeno rimane assolutamente diversifi-

cata tra Industria, Servizi e Agricoltura: in quest'ultima sembra che l'evento malattie professionali sia assolutamente raro (negli ultimi 3 anni le denunce erano annualmente tra le 1.300 nel 2005 e le 1.600 nel 2007).

Stante ciò, vediamo rapidamente alcuni dati nell'Industria e Servizi (fig 1).

**Fig. 1 - Malattie professionali nell'industria e servizi**



Come si vede, il quadro che tuttora resiste al primo posto (tra malattie tabellate e non) è l'ipoacusia, che pur in decremento rimane attorno ai 6.000 casi. In evidente aumento sono invece le denunce di malattie dell'apparato muscolo-scheletrico (tendiniti, patologie del rachide, artrosi, sindromi del tunnel carpale), che se considerate nel complesso (come nella Tabella sopra) e non come singoli quadri nosologici risultano decisamente al primo posto (quasi 10.000 casi nel 2007).

Permangono naturalmente in posizione di rilievo le patologie respiratorie, pur se in progressivo decremento soprattutto per la diminuzione delle pneumococcosi (soprattutto le silicosi e non le asbestosi).

Stanno diventando un po' meno misteriose le patologie della psiche (nel 2007 sono stati denunciati circa 600 casi di *disturbi psichici lavoro-correlati*, prevalentemente imputati a *mobbing*).

Decisamente in rialzo, rispetto al passato non lontano, sono infine le neo-

## Approfondimenti tecnici

---

plasie di origine professionale, che rappresentano con tutta evidenza una delle questioni più delicate nel campo della malattie da lavoro. Queste patologie fino all'ultimo decennio del secolo scorso parevano avere un rilievo numerico alquanto poco significativo e invece stanno considerevolmente aumentando, pur restando tuttora su un'entità probabilmente largamente sottostimata rispetto alle attese. I due fenomeni della latenza (sono patologie che compaiono e si affermano a distanza di decenni dall'esposizione) e della non specificità (i tumori professionali – salvo pochissime eccezioni – non sono distinguibili come caratteristiche da quelli di origine non professionale), unitamente alla prevalente non conoscenza dell'eziopatogenesi che le contraddistingue, hanno fatto sì che il numero di neoplasie primarie, non associate a *classiche* patologie professionali (silicosi ed asbestosi soprattutto), fosse fino agli anni recenti assai ridotto sia come denunce sia conseguentemente come riconoscimenti da parte dell'Inail.

Com'è noto, secondo molti una parte non irrilevante dei tumori, con percentuali variabili tra il 4 e l'8-10%, dovrebbe essere collegata ai rischi lavorativi, e ciò implica che gli attuali numeri rappresentano evidentemente anch'essi una punta del già citato iceberg. Comunque sia, le denunce di neoplasie professionali viaggiano negli ultimi 3 anni verso i 2.000 casi l'anno (mentre nei primi anni '90 venivano denunciate poche centinaia di casi ogni anno); tra i casi attuali, la maggior parte riguarda l'apparato

respiratorio, con particolare riferimento ai mesoteliomi pleurici e ai cancro polmonari legati entrambi all'amianto. Ma stanno entrando in scena anche neoplasie di altri organi (da segnalare in particolare, negli ultimi anni, i tumori della vescica e quelli del naso).

Nel periodo 2000-2007 le neoplasie riconosciute hanno rappresentato complessivamente poco meno del 10% del totale di malattie professionali riconosciute, ma è interessante notare che il numero nazionale deriva da una distribuzione territoriale assai disomogenea. L'82% delle neoplasie riconosciute riguarda 8 Regioni, 6 del Nord (Lombardia, Piemonte, Liguria, Friuli, Emilia-Romagna, Veneto), la Toscana e la Puglia. Da notare che due piccole regioni, la Liguria (12,7%) e il Friuli (10,5%), contribuiscono da sole al 23% delle neoplasie riconosciute nell'intera Italia (e si tratta evidentemente di due regioni marine e con un passato e un presente caratterizzato da una significativa concentrazione di attività di cantieristica navale).

Abbiamo parlato di fenomeni che, negli ultimi anni, si stanno modificando, che appaiono in progressiva diminuzione anche se non molto rilevante. Diverse sono le implicazioni per infortuni e malattie professionali. Si rilevano considerevoli mutamenti interni in termini di tipologie, distribuzione anche geografica, gravità, connessioni con le diverse tipologie organizzative e tecniche del lavoro. Tutto ciò andrebbe conosciuto meglio. La cosa è possibile solo con un approccio sistematico, integrato e par-

---

tecipato. Comunque rimaniamo sempre su livelli che non dovrebbero essere accettabili.

In realtà, molto è stato fatto per migliorare le condizioni di lavoro e di tutela della salute e sicurezza sul lavoro ma molto si può e si deve ancora fare.

Sta divenendo sempre più condivisa la consapevolezza che un miglioramento delle condizioni di lavoro, di tutela sul lavoro, dipende anche da una effettiva e organica conoscenza dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori. Ciò implica la fondamentale necessità di disporre di un sistema di conoscenze e naturalmente di tradurre tali conoscenze in azioni finalizzate all'eliminazione e alla riduzione dei rischi stessi.

Negli ultimi anni si sono finalmente poste le basi per la costruzione di un *Sistema informativo nazionale*: le iniziative dei Flussi informativi tra Inail, Ispesl, Regioni e Province Autonome, il *Sistema nazionale di sorveglianza* che gli stessi soggetti hanno attivato sugli infortuni mortali e gravi, sono due pietre miliari, già funzionanti. Questo sistema è stato ulteriormente codificato con l'art.8 del D. Lgs.81/2008, prevedendone l'avvio e allargando la base dei soggetti contribuenti e partecipanti.

C'è sicuramente molto da fare in questa direzione, ma occorre non dimenticare che già oggi le conoscenze disponibili sono rilevanti e possono (e devono) essere comunicate, rese disponibili (partecipate) e utilizzate diffusamente per migliorare le condizioni di salute e sicu-

rezza sul lavoro, un obiettivo di civiltà e di giustizia sempre più irrinunciabile per le istituzioni e per le parti sociali.

### **2.3 - L'azione di governo per il contrasto degli infortuni e dei danni alla salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro nella 15° legislatura**

di Rino Pavanello<sup>7</sup>

L'approvazione del decreto legislativo n.81/2008 e della precedente Legge 123/2007 rappresentano una tappa fondamentale della normativa italiana sulla salute e sicurezza sul lavoro, tanto da farli definire il *Testo Unico* in materia (anche se è più corretto definirlo 'Unico Testo').

Non v'è dubbio alcuno che l'importanza di queste norme può essere paragonabile, infatti, solo a tre precedenti tappe evolutive della normativa italiana:

- i Dpr di metà anni '50 (il 547 del 1955 e i 164 e 303 del 1956);
- il Dpr 175/88 (la cosiddetta Direttiva Seveso-1);
- i d.lgs. 626/94 e 242/96.

Tutte queste norme ricordate hanno segnato un evidente spartiacque tra il prima e il dopo.

I Dpr 547/55, 164 e 303 del '56 codificarono l'ampiezza della normativa tecnica, la cui violazione era sanzionata penalmente e i diritti all'informazione e alla conoscenza dei rischi specifici, pur in un sistema comando e controllo, che era comunque uno dei più evoluti a

<sup>7</sup> Segretario nazionale Associazione Ambiente e Lavoro.

## Approfondimenti tecnici

---

livello mondiale (tenuto conto che parliamo di 60 anni or sono).

Nel 1988, il Dpr 175 introdusse l'obbligo di valutazione dei rischi, unitamente al superamento del segreto industriale, sia pur limitati al settore delle aziende a rischio rilevante.

I d.lgs. 626/94 e 242/96 allargarono il campo della valutazione a tutti i rischi e in ogni azienda, oltre ad altri principi cardine, tra cui spicca l'informazione intesa quale diritto individuale di ciascun lavoratore.

Naturalmente l'approvazione di norme così importanti non poteva avvenire senza contrasti. Va rilevato, che sia il Dpr 175/88, sia i d.lgs. 626/94 e 242/96, sia il d.lgs. 81/2008 sono stati approvati dopo forti polemiche tra le parti sociali e sempre in zona cesarini, a pochi giorni, se non a poche ore, dallo scadere delle leggi delega.

L'approvazione del d.lgs. 81/2008, comunque, ha rappresentato la conclusione di un percorso lungo e complesso e un fatto tutt'altro che scontato, nonostante gli alti richiami di Papa Benedetto XVI e i continui messaggi del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

L'approvazione avvenne a legislatura ormai anticipatamente conclusa e grazie ai soli poteri di ordinaria amministrazione del Governo.

Occorre, quindi, dare atto al governo Prodi della XV Legislatura di avere compiuto quasi un miracolo, reso possibile dalla ferma volontà dei Ministri Cesare Damiano e Livia Turco e dalla continuità d'azione di stimolo perseguita continuamente dai Sottosegretari Anto-

nio Montanino e Gian Paolo Patta.

Nonostante le (inevitabili) polemiche è certo che il Governo Prodi del 2006-2008 operò con grande attenzione rispetto ai pareri e contributi delle parti sociali, delle Regioni e degli altri livelli istituzionali, a partire dal Parlamento, con un numero impressionante di confronti pubblici, in cui tutti erano presenti al tavolo delle riunioni.

Questo metodo consentì un confronto leale e trasparente e contribuì a far sì che le diverse posizioni si confrontassero alla luce del sole e non più tra livelli informali, quando non segreti.

Tra le novità più importanti del d.lgs. 81/2008 e della Legge 123 2007: il *Decreto unico per la valutazione dei rischi da interferenza* (Duvri), il divieto di ribassi d'asta sui costi della sicurezza, la gestione degli appalti, l'applicabilità del d.lgs. 231/2001, il Rls di sito e territoriale, l'obbligo di formazione esteso ai dirigenti e meglio specificato per i preposti, l'obbligo di valutare i rischi collegati ai fattori di genere, allo stress lavoro-correlato, alla capacità di apprendimento anche in funzione della conoscenza della lingua italiana.

D'altronde le novità del d.lgs. 81/2008 iniziano fin dagli articoli 1 e 2, con i giusti inserimento ed estensione delle stesse definizioni, a partire da quella di prevenzione, che ha recepito i contenuti dell'art.2087 del Codice civile. Accanto all'approvazione del d.lgs. 81/2008 va, altresì, ricordata l'azione governativa per la corretta entrata in vigore anche in Italia del Regolamento

---

Reach sulle sostanze chimiche.

Analogamente vanno ricordati: la nuova *tabella delle malattie professionali* e la proposta sui *lavori usuranti*.

### 2.3.1 - Primi risultati

I risultati di una evoluzione così ampia della norma non si possono certo misurare a settimane o mesi, ma sono sempre il frutto di una seria azione di illustrazione delle nuove prescrizioni al fine di una loro generale e condivisa applicazione.

Del resto tutte le Commissioni di indagine del Parlamento (Lama, Smuraglia e Tofani) hanno continuamente ribadito che occorre operare sulla cultura della prevenzione, a partire dalle scuole e tenendo conto che nel mondo del lavoro si opera per la modifica degli atteggiamenti e della consapevolezza di persone adulte, con tutte le evidenti difficoltà che questo comporta in termini relazionali, comunicativi e formativi.

Purtroppo, la data di entrata in vigore di buona parte delle innovazioni più importanti del d.lgs. 81/2008 è stata differita più volte, innescando una aspettativa di proroga illimitata, se non di modifica sostanziale delle norme stesse, che ne ha minato la certezza nel tempo e reso meno incisiva la potenzialità antinfortunistica.

Ciò nonostante si è in presenza di un sia pure limitato calo quantitativo degli infortuni, anche se i numeri rimangono inaccettabili e gli accadimenti riguardano a volte anche intere squadre di lavoratori, come nel caso della Thyssen.

È auspicabile che cessi definitivamente la

stagione delle proroghe e inizi la stagione della piena applicazione delle nuove norme, con il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti che possono aiutare ad andare in questa direzione, a partire da soggetti istituzionali (Ministeri, Regioni, Aziende sanitarie locali, Direzioni provinciali del lavoro, ecc.) ed Enti pubblici (Inail, Ispesl, ecc.).

Non si tratta, infatti, di penalizzare le aziende, ma di stimolarle a introdurre misure di prevenzione e protezione e di informazione e addestramento.

Un'azienda con un basso tasso infortunistico è un'azienda che regge meglio anche la concorrenza di mercato, poiché i lavoratori sono tutti consapevoli dell'importanza del lavorare bene, in sicurezza ma anche in qualità!

### 2.3.2 - Temi di gestione della prevenzione

Un'ulteriore innovazione del Testo Unico è l'estensione della responsabilità amministrativa delle imprese prevista dal decreto legislativo 231 del 2001 ai reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro inserita, prima nella Legge 123 del 2007, e poi, a un anno di distanza, nel d.lgs. 81/2008, all'art. 30.

È utile ricordare, inoltre, che l'applicazione delle disposizioni sulla responsabilità amministrativa consegue ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose gravi e gravissime commessi in violazione delle norme prevenzionistiche derivanti non solo da infortunio ma anche da malattia professionale.

Per quanto attiene al campo di appli-

## Approfondimenti tecnici

---

cazione soggettivo, il d.lgs. 231 del 2001 si applica agli «enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica».

Le disposizioni contenute nel decreto non si applicano invece «allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale».

Dunque il d.lgs. 231/2001 si applica agli (altri) enti pubblici economici.

Tale estensione, oltre che dovuta, ha rappresentato un corretto, seppure tardivo, allineamento della normativa italiana alla normativa comunitaria (manca ancora l'estensione ai reati contro l'ambiente).

La nuova normativa, viste anche la tipologia e la afflittività di alcune sanzioni previste, ha indotto tutti, compresi la Magistratura e gli Organi di vigilanza e controllo, e naturalmente gli operatori del settore della prevenzione, ad approfondire i contenuti di tale decreto, in particolare sotto il profilo dei presupposti giuridici per la sua applicazione, delle conseguenti responsabilità giuridiche e dei requisiti necessari per poter beneficiare delle eventuali condizioni esimenti da esso contemplate.

L'equiparazione operata dall'articolo 30 del d.lgs. 81/2008 tra i modelli organizzativi richiesti dal d.lgs. 231/2001 da un lato (agli articoli 6 e 7) e i sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro dall'altro, nei limiti delle parti corrispondenti, ha posto come tema centrale i profili di coinciden-

za e di differenziazione tra tali modelli e sistemi, al fine di identificare dove inizi e dove finisca la cosiddetta area di corrispondenza.

Il tema è tutt'altro che nuovo per chi fa vera prevenzione (e lo fa per davvero!): lo stesso d.lgs. 626/94 rappresentò di per sé un sistema di gestione della prevenzione, ancorché il termine non fosse contenuto esplicitamente nel decreto del 1994. Ma se non lo era esplicitamente lo era sicuramente implicitamente, tanto che le norme, a partire dall'art. 4, del d.lgs. 626/94, costituiscono un Sgsl di fatto, come non può non riconoscere che abbia redatto correttamente anche un solo documento al termine di anche una sola corretta valutazione dei rischi.

La novità dell'art. 30 è rappresentata dal fatto che la corretta applicazione di un Sgsl diventa condizione esimente all'applicabilità di nuove sanzioni, che sono di natura pecuniaria e di carattere interdittive, comminate nei confronti delle persone giuridiche che risultino responsabili degli illeciti commessi da coloro che operano al loro interno.

Le sanzioni sono comminate allorché non siano predisposti e adottati, da parte della società, gli appositi modelli di organizzazione e gestione i cui contenuti sono espressamente previsti dagli articoli 6 e 7 del decreto.

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 231 del 2001, le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono:

- a) la sanzione pecuniaria;
- b) le sanzioni interdittive;
- c) la confisca;

d) la pubblicazione della sentenza.

Le sanzioni interdittive sono:

a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;

b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;

c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;

d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;

e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

### 2.3.3 - La specificità della formazione e dell'addestramento

Le proposte per la semplificazione l'informazione, la formazione e l'addestramento sono tra le norme più importanti contenute nel Testo Unico, almeno per alcuni soggetti.

Infatti la previgente normativa in materia era (almeno per i lavoratori e teoricamente) tutt'altro che insufficiente: si è già accennato agli allora mitici articoli 4 dei Dpr 547/55 e 303/56, al Dpr 175/88, al d.lgs. 277/91 e, soprattutto, al d.lgs. 626/94, agli artt. 21 e 22 per i lavoratori, 19 per il Rls, altri per gli addetti alle squadre antincendio e di primo soccorso, nonché altri contenuti in tutti i Titoli del d.lgs. 626/94 sui rischi specifici.

Il d.lgs. 81/2008 ha mantenuto tutte queste precedenti prescrizioni e ne ha aggiunte altre, altrettanto significative per altri soggetti.

Ha introdotto, in particolare, l'obbligo di Formazione dei Dirigenti e dei Preposti (art.15, c.1, lettera o), le cui modalità ed effettività possono essere oggetto di valutazione in sede di *riunione periodica* (art. 35, c.2, lettera d).

Per i Preposti, poi, vigono obblighi ancora più precisi, riportati negli artt.19 e 37, c.7.

Va poi ricordato che la formazione di tutti deve tenere conto e avvenire nel rispetto delle *conoscenze linguistiche*.

Un solo accenno al fatto che tutti coloro cui si affida un ruolo devono essere formati.

Va, infine, ricordato che l'ultimo comma dell'art.16 del d.lgs. 81/2008: «la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite».

### 2.3.4 - Il sistema sanzionatorio

Si è già detto del sistema sanzionatorio, criticato da più parti imprenditoriali, in forma tanto virulenta quanto errata.

Le sanzioni non sono affatto aumentate: anzi in vari casi sono corposamente diminuite rispetto a quelle previste dal d.lgs. 626/94 e aggiornate nel tempo. In particolare per tutte le violazioni previste da numerosi Titoli (Luoghi di lavoro, attrezzature, ecc.) con le nuove sanzioni previste dal d.lgs. 81/2008 potranno essere comminate una sola volta anche in presenza di più violazioni similari!

D'altra parte, come tutti sappiamo, le sanzioni sono indispensabili: devono

essere *commisurate e proporzionate alla gravità dei reati* ma devono possedere un indubitabile potere deterrente. Nel d.lgs. 81/2008 ci sembra che lo siano: *commisurate e proporzionate alla gravità dei reati*.

### **2.4 - Il sistema di prevenzione e protezione dei rischi come opportunità di miglioramento della gestione e redditività aziendali**

di Alberto Andreani<sup>8</sup>

Quasi 45 miliardi e mezzo di euro, pari a circa il 3,21% del Prodotto Interno Lordo, è il costo annuo dei danni da lavoro, secondo gli ultimi dati dell'Inail. Tale cifra è rimasta pressoché invariata anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 626/94 che, almeno in teoria, avrebbe dovuto cambiare completamente le abitudini delle aziende italiane e migliorarne le performance in termini di sicurezza sul lavoro: non resta che sperare che la situazione migliori con l'entrata in vigore del d.lgs. n.81 del 2008.

Nel 1920 uno dei più grandi industriali del mondo e di tutti i tempi, Henry Ford, disse che «Production without safety is inefficient».

Parole chiarissime: la sicurezza delle persone che lavorano e la loro produttività non possono essere scisse, perché rappresentano un'entità unica e costituiscono funzioni aziendali che si influenzano tra loro.

Se il mondo produttivo italiano fosse convinto di questo assunto non assisteremmo più alla quotidiana divisione che invece ancora contrappone la sicurezza alla produzione. Eppure gli strumenti per invertire la rotta fino ad ora seguita li abbiamo già e tra l'altro sono anche strumenti decisamente validi.

Innanzitutto il *Servizio di Prevenzione e Protezione* è un servizio di staff che deve supportare il datore di lavoro, non solo e non tanto nelle cose di ordinaria amministrazione, ma anche e soprattutto nella scelta delle strategie di fondo.

A nessuno verrebbe in mente di pagare il proprio commercialista, dipendente o consulente che sia, per eseguire quei calcoli che qualsiasi ragioniere potrebbe fare, ma lo si paga per studiare assieme a lui, le strategie economico-finanziarie utili all'azienda per stare sul mercato, per risparmiare, per migliorare i propri utili e così via.

Anche per il servizio di prevenzione e protezione si può e si deve pretendere una funzione analoga al servizio dell'impresa, una consulenza permanente per migliorare l'efficienza produttiva.

Abbandoniamo per un attimo i problemi della prevenzione e avventuriamoci in quelli della produzione.

Non esiste alcun piano programmatico aziendale che suoni più o meno così: entro il 31 dicembre dell'anno futuro, pur non conoscendo al momento gli strumenti, i tempi, gli uomini e le risorse necessarie, si ritiene di essere in grado di aumentare la produzione del 10%.

<sup>8</sup> Got (Giudice onorario di tribunale) – Tribunale di Pesaro.

---

Ovviamente sarebbe un progetto destinato inevitabilmente al fallimento, in realtà non sarebbe neppure un progetto, ma solo un desiderio, eventualmente realizzabile solo per mera fortuna.

Ed è proprio la fortuna che deve assistere le aziende che a fronte del *programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza*, non indicano in maniera chiara e precisa quali sono gli uomini che le dovranno attuare, i tempi entro cui farlo, e le risorse necessarie per raggiungerle.

In tal senso è una grande novità, certo una delle più grandi dell'intero nuovo impianto normativo, quella prevista dall'art. 28, comma 2, lettera d) del d.lgs. n. 81 del 2008, che impone al datore di lavoro «l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri».

D'altra parte convincersi di questa verità non è facile, se non altro perché il mondo produttivo è abituato a 'contare in positivo', vale a dire in termini di incremento, mentre quello della sicurezza in negativo vale a dire in termini di risparmio.

Così mentre il primo valuta gli incrementi di produzione, di vendite, e di guadagni, il secondo deve invece tener conto della diminuzione delle assenze, dei risparmi nei premi all'Inail, della diminuzione del contenzioso, e così via!

Ma il passaggio dalla vecchia dicotomia, che prevedeva procedure operative finalizzate alla produzione e altre (quando esistevano) finalizzate alla sicurezza, a una nuova visione sinergica, non è ormai più dilazionabile per chi voglia rimanere competitivo in un mercato sempre più esigente.

Continuamente le aziende sono costrette ad adeguarsi alle richieste dei propri clienti mettendo in piedi, purtroppo ancora troppo spesso in maniera abbozzata, un sistema gestionale che viene ormai definito integrato.

Tale sistema è costituito dall'insieme del personale, delle responsabilità, delle risorse e delle procedure impiegate dall'azienda per raggiungere e mantenere i propri obiettivi di miglioramento in termini di qualità, di sicurezza e salute dei lavoratori ed efficienza ambientale, vale a dire finalizzato alla soddisfazione del cliente, ma attraverso anche il rispetto dell'ambiente e delle norme di sicurezza.

Questo adeguamento è reso oggi ancor più stringente dal contenuto delle nuove regole, che proprio per arginare una sempre crescente, e a volte speculativa, utilizzazione dei lavori in appalto, ha imposto obblighi non solo, come in precedenza, ai datori di lavoro, ma anche ai committenti.

Ed è proprio con l'art. 7 della 626 che il committente diventa il soggetto su cui gravano obblighi di impulso, di coordinamento e di cooperazione, sia pure limitatamente agli appalti interni. Con il decreto 494/96 il committente assume compiti di strategia della pre-

## Approfondimenti tecnici

---

venzione del cantiere anche nel caso in cui egli non sia un datore di lavoro, ma un privato cittadino.

Ulteriore passo in avanti in quest'ottica gestionale è stato fatto con il recente d.lgs. n. 81 del 2008, all'interno del quale sono stati inseriti nuovi obblighi di fondamentale importanza.

Il primo, a carico del datore di lavoro committente, ripreso dalla legge delega n.123 del 2007, riguarda la redazione del Duvri (Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze), che deve essere allegato al contratto d'appalto o d'opera, con l'indicazione anche dei costi della sicurezza.

E in effetti, gli imprenditori più lungimiranti o quelli impegnati a gestire attività produttive particolarmente complesse e pericolose come le raffinerie o grandi impianti chimici, che hanno cominciato a organizzare la propria azienda mediante procedure operative, si sono accorti che le stesse non potevano non tener conto anche dell'operato dei propri appaltatori. Ciò ha innescato, o forse sarebbe più corretto dire, sta cominciando, pur se lentamente, a innescare, un circuito virtuoso attraverso il quale ogni azienda, essendo interessata anche ai risultati non solo produttivi ma anche di sicurezza e di ambiente dei propri appaltatori, trascina pure loro nell'implementazione di comportamenti corretti.

E il binomio 'produzione e sicurezza' ha già avuto importanti e relativamente recenti sviluppi per quanto riguarda gli impianti e le macchine.

Il primo riguarda la legge 46 del 1990, recentemente modificata dal D.M. n. 37

del 22 gennaio 2008, che nata come norma per combattere il lavoro abusivo. È diventata, dettando regole precise per la corretta progettazione e installazione degli impianti e per requisiti tecnico-professionali dei soggetti abilitati, anche uno strumento efficacissimo per il miglioramento della sicurezza.

Il secondo esempio di sinergia tra produttività e sicurezza, riguarda il dpr 459 del 1996, non modificato dal d.lgs. n. 81 del 2008, che ha recepito la direttiva europea sulla libera circolazione delle macchine.

Il decreto detta le regole per la libera circolazione, sull'intero territorio europeo, delle macchine e dei loro componenti che, come recita il comma 1 dell'art. 2: «...possono essere immessi sul mercato o messi in servizio [...] solo se [...] conformi alle disposizioni del presente regolamento ed ai requisiti essenziali di cui all'allegato I, purché debitamente installati, mantenuti in efficienza ed utilizzati conformemente alla loro destinazione [...] in modo tale da non pregiudicare [...] la sicurezza e la salute».

Non è questa la sede in cui affrontare il collegamento tra questa norma e le specifiche norme di sicurezza e la sua valenza, anche dal punto di vista penale, ma non c'è dubbio che comunque il recepimento di questa direttiva europea abbia costretto i progettisti, i costruttori e i commercianti a rivoluzionare i precedenti metodi di immissione sul mercato delle macchine, aumentando sia il livello di qualità che di sicurezza delle stesse.

---

Va sottolineato il fatto poi che a ben guardarla, la norma non si rivolge solo a chi le progetta, a chi le produce, a chi le vende e a chi le installa, ma anche a chi le usa.

Solo questi ultimi infatti sono in grado, come è previsto, di mantenerle in efficienza e di utilizzarle conformemente alla loro destinazione.

Questa considerazione ci riporta inevitabilmente alle procedure, che devono essere studiate e implementate fin dalla fase della progettazione, non solo per gli impianti e per le macchine ma anche e direi anzi, soprattutto, per i comportamenti.

L'affermazione è supportata dai numeri, se è vero, come è vero che la maggior parte degli infortuni deriva dai comportamenti piuttosto che dalle macchine e dagli impianti.

Comportamenti scorretti che possono derivare ovviamente dalla carenza di competenze e di formazione degli operatori, ma anche da diversi motivi che nascono, troppo spesso, da una scarsa attenzione data a questa materia dai vertici aziendali.

Gli esempi potrebbero essere molteplici, ma mi limiterò a citare l'ergonomia dei posti di lavoro, la movimentazione manuale dei carichi e i lavori ripetitivi.

Quando nel 1994 si cominciò a studiare il d.lgs. 626, uno dei punti più citati dai suoi detrattori, per dimostrarne l'inapplicabilità concreta e per relegarla tra il mondo dei sogni, era la lettera f) dell'art. 3. Essa, tra le misure generali per la protezione della salute e per la sicurezza dei lavoratori, testualmente

prevedeva «il rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro monotono e quello ripetitivo».

Non si può certo dire a distanza di poco più di dieci anni, la situazione sia migliorata di molto, ma certamente non è rimasta immobile e una spinta importante è derivata anche dal numero, sempre crescente, di patologie da lavoro correlate a questi fattori di rischio, riconosciute dall'Inail.

Molte aziende hanno cominciato a ridisegnare le proprie postazioni di lavoro, da quelle ai videoterminali a quelle inserite in linee produttive, e hanno cominciato a raccogliere i primi, ma significativi risultati.

Quello che sembrava un investimento finalizzato solo alla sicurezza, a conti fatti si è rilevato tale anche per la produzione, che non solo non ha risentito del cambiamento, ma al contrario ne ha tratto giovamento.

Il nuovo Testo Unico, come impropriamente, ma significativamente ormai tutti chiamano il recente riordino della disciplina per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, da questo punto di vista, ha indubbiamente ripreso ed ampliato tale prospettiva.

Cito per tutti, gli obblighi di valutazione dei rischi collegati allo stress da lavoro e quelli collegati alla differenza di genere e di provenienza da altri Paesi, previsti dall'art. 29, comma 1 del d.lgs. n.81 del 2008.

Concludendo, sarebbe semplicistico so-

stenere che qualsiasi intervento migliorativo in termini di sicurezza abbia sempre e comunque un risvolto positivo anche in termini di produttività. Sarebbe però altrettanto miope e sbagliato non recuperare una consapevolezza, perduta da troppo tempo, che le risorse umane sono il patrimonio più prezioso delle aziende e che quindi come tali, vanno salvaguardate, oltre che per ovvi e superiori motivi umani e sociali, anche per quelli produttivi.

È una scommessa da non perdere, alla cui vittoria devono contribuire non solo i datori di lavoro, ma tutte le forze interessate.

L'intera linea produttiva, lavoratori compresi, dovrà impegnarsi a far sì che il rispetto delle corrette procedure di lavoro non sia una scelta individuale, ma un impegno prioritario, collettivo e quotidiano consapevolmente connesso alla corretta ricerca della produttività.

### **2.5 - Salute e sicurezza sul lavoro**

di Giuseppe Casadio<sup>9</sup>

La situazione italiana sconta un grave deficit di conoscenza che riguarda soprattutto i fattori di rischio da cui originano patologie correlate all'attività lavorativa; ma è tutto il sistema della raccolta, trattamento e circolazione delle informazioni, sia in tema di infortuni che di malattie professionali, che denota una evidente a-sistematicità dovuta a

una frammentazione e dispersione delle fonti.

Ciò determina od alimenta molte inefficienze nel sistema di prevenzione:

- inadeguatezza, quantitativa e qualitativa, delle attività di formazione tanto dei lavoratori che degli imprenditori e dei responsabili della organizzazione del lavoro nelle imprese;
- erraticità delle attività di vigilanza e controllo;
- sviluppo spesso casuale, o scarsamente orientato, delle attività di ricerca.

#### *2.5.1 - Infortuni*

L'ultimo rapporto annuale dell'Inail registra la sensibile diminuzione degli infortuni mortali denunciati nel 2007 rispetto al 2006 (1.170 contro 1.341, ma il dato del 2007 è ancora provvisorio). Per tutto il decennio precedente, tuttavia, il numero degli infortuni mortali, l'evento più difficilmente occultabile, ha costantemente oscillato tra i 1.300 e i 1.400 casi/anno, in valori assoluti: quasi una soglia apparentemente inattaccabile.

Per quanto riguarda il totale degli infortuni denunciati si evidenzia un costante, seppur lieve, calo dal 2000 in poi. In particolare, con riferimento al 2007, si segnala una diminuzione dell'1,7% del totale degli infortuni denunciati (912.615). Tuttavia il dato è più facilmente esposto a possibili occultamenti. L'Inail stima in oltre in 200.000 gli infortuni/anno non denunciati nell'area del lavoro nero, e il

<sup>9</sup> Presidente della Commissione Lavoro del Cnel.

---

fenomeno è verosimilmente in espansione, soprattutto nelle situazioni di lavoro nero di immigrati clandestini.

Le comparazioni su scala europea sono complesse soprattutto per la difformità dei sistemi di raccolta dei dati. Si può comunque affermare che:

- valutando i tassi di incidenza, la situazione italiana si rivela, per il totale degli infortuni denunciati, lievemente migliore della situazione media dell'UE a 15, ma, per quanto riguarda i casi mortali, peggiore, seppur di poco. E nel 2005, ultimo dato disponibile, lievemente peggiore della media di tutti i Paesi dell'area euro;

- osservando i dati totali degli infortuni denunciati, espressi in valori assoluti, l'Italia è stabilmente al quarto posto dopo Germania, Spagna e Francia (dal 2000 in poi). Ma per quanto riguarda i casi mortali nel corso dell'ultimo decennio l'Italia è stabilmente al primo posto; anche se occorre considerare che non tutti i Paesi dispongono di un istituto assicurativo universalistico, per cui i dati forniti da altri Paesi risultano frequentemente sottostimati;

- inoltre, ed è forse il dato più significativo, tra il 1996 e il 2005 i casi mortali sono diminuiti del 28% nell'UE a 15, del 27% nell'area euro, e solo del 18,6% in Italia.

Dunque, anche i raffronti internazionali confermano, nella sostanza, la valutazione sopra espressa. Ormai da molti anni l'Italia pare incapace di abbattere significativamente la frequenza degli eventi infortunistici, segnatamente quelli più gravi e mortali.

Ulteriori elementi conoscitivi, indispensabili per una corretta valutazione dei fenomeni osservati fanno rilevare che l'86% degli eventi mortali, il 71,2% degli eventi gravi e l'80,4% del totale degli infortuni avviene nelle unità locali da 1 a 9 addetti. Significativo il raffronto con i dati Istat secondo cui nelle microimprese si concentra il 48% degli occupati (25,2% dei dipendenti) e si produce il 32,8% del valore aggiunto. Inoltre la pratica degli appalti è uno dei fattori ricorrenti di rischio per i lavoratori che operano alle dipendenze dell'appaltatore, specie quando l'unico criterio adottato è quello del *massimo ribasso*; ed è incontestabile che, per questa via, l'impresa appaltante – per lo più di maggiori dimensioni, non raramente impresa leader nel proprio settore – effettivamente esporta il rischio verso imprese meno strutturate. Una emergenza che grava su tutti coloro che in quei contesti operano: circa il 20% degli infortuni mortali interessa lavoratori autonomi o titolari di impresa (quasi sempre di piccolissima dimensione), il 5% soci di cooperative. Nel comparto delle microimprese e delle imprese artigiane circa il 55% delle vittime di infortunio è costituito da lavoratori autonomi o datori di lavoro.

Un altro indicatore che l'Inail ha, di recente, posto sotto osservazione è la *concentrazione degli infortuni per unità produttiva*. Nel 2006 il 57,4% degli infortuni denunciati si è concentrato in 18.233 aziende (meno dello 0,50% del totale), presso ciascuna delle quali si sono verificati almeno 5 infortuni in

corso d'anno. I 2/3 degli infortuni mortali si verificano per tre cause ben note: caduta dall'alto in edilizia, ribaltamento della macchina agricola, incidente stradale nel trasporto merci.

Oltre a quanto sopra detto a proposito della maggiore esposizione al rischio che investe chi opera nelle imprese di minore dimensione, altre situazioni particolarmente critiche si evidenziano:

- la condizione delle lavoratrici: sono stati 249.500 gli infortuni che hanno colpito le donne nel corso del 2006 (243.740 nel 2001) e 99 gli infortuni mortali (contro 127 nel 2001, ma in tendenziale crescita rispetto al 2005);
- la condizione dei lavoratori immigrati: l'incremento degli occupati immigrati si riflette, amplificato, sul fenomeno degli infortuni. Nel 2006 si rileva una crescita pari al 3,7% rispetto all'anno precedente. La percentuale di infortuni che hanno colpito lavoratori extra-comunitari sul totale è stata del 12,5% contro l'11,9% del 2005. In edilizia il 30% delle vittime di infortuni mortali è costituito da immigrati. «Livelli di formazione inferiori a quelli dei colleghi italiani, esperienza minore, necessità di lavorare comunque e precarietà sono alcune delle cause che contribuiscono a far sì che l'indice di incidenza infortunistica sia intorno a 60 casi denunciati ogni 1.000 occupati, contro un valore pari a 40 se si considerano gli infortuni in generale. Insomma gli extra-comunitari si infortunano il 50%

di più degli italiani e dei comunitari.»<sup>10</sup> Una ulteriore evidenza è costituita dalla diffusione delle forme contrattuali non standard. In tale ambito sia gli infortuni denunciati che i casi mortali hanno registrato nel 2006 un aumento sul 2005 del 19% circa.

### 2.5.2 - Malattie professionali

Altro elemento meritevole di attenzione, seppure non rispecchiato nelle statistiche ufficiali, è il numero delle morti causate da malattie professionali. L'Oil stima che, per ogni morto in un infortunio sul lavoro, ce ne siano quattro per malattie professionali.

Nelle malattie professionali risulta particolarmente evidente la inesistenza di strumenti di conoscenza e monitoraggio di sistema. È la stessa normativa che presiede al riconoscimento (e quindi all'indennizzo) della malattia denunciata che risulta di ostacolo alla comprensione dei fenomeni reali, oltre che iniqua per i lavoratori.

Due grandi questioni ostacolano oggi una adeguata conoscenza dei fenomeni, premessa indispensabile per ogni efficace strategia di intervento:

- la prima, che riguarda anche il campo più tradizionale delle malattie 'tabellate', è il vastissimo fenomeno della omissione di denuncia da parte di tutte le categorie di medici: di famiglia, ospedalieri, specialisti, di fabbrica. Si pensi, ad esempio, che alcuni studi sulla diffusione dei tumori in Italia stimano che il 4% dei tumori annualmente rile-

<sup>10</sup> *Rapporto annuale Inail, 2006* – Relazione del presidente Mungari.

---

vati sia da attribuire a cause da esposizione nel lavoro; ne consegue che ogni anno si dovrebbero registrare 8.000 casi di tumori professionali. In realtà già il numero delle denunce è di molto inferiore, e quelli riconosciuti sono poche centinaia, per lo più da amianto;

- la seconda grave carenza riguarda le malattie cosiddette 'nuove' o 'emergenti', per lo più misconosciute o negate. La quarta inchiesta della Fondazione di Dublino sulle condizioni di lavoro, evidenza che negli ultimi 15 anni l'esposizione ai rischi professionali è rimasta complessivamente stabile o è leggermente aumentata nonostante la redistribuzione settoriale del lavoro.

Il principale ostacolo da rimuovere è di ordine culturale e politico: occorre riportare all'ordine del giorno delle agende delle relazioni sindacali e politiche il tema del miglioramento delle condizioni di lavoro, in ragione della competitività delle imprese sui mercati; e, conseguentemente, organizzare sistemi efficaci e aggiornati di prevenzione e di governance.

### *2.5.3 - Costi economici e sociali*

Il costo economico che la collettività sostiene per fronteggiare le conseguenze di infortuni e malattie professionali è stimato in 45 miliardi di euro ogni anno, il 3,2% del Pil. Una questione poco esplorata ma significativa riguarda le situazioni di inabilità e invalidità, temporanea o permanente, determinate da fattori correlati al lavoro, a cui corrispondono però prestazioni erogate dall'Inps (e non dall'Inail), in quanto

non esplicitamente riconosciute come patologie causate dalla condizione lavorativa.

Ma non bastano questi rilievi meramente quantitativi; c'è un costo implicito o nascosto, per molti aspetti ancor più rilevante, che si misura in disagio psichico e relazionale, in perdita di dignità, di autostima, di riconoscimento sociale, e si paga in termini di fallimento di progetti di vita, di dequalificazione professionale, di rinuncia obbligata alla integrità della propria soggettività.

Fuori da ogni retorica, si tratta di fattori altrettanto concreti e misurabili se si assume l'ottica della condizione soggettiva delle vittime.

### *2.5.4 - Sul ruolo delle parti sociali e delle istituzioni*

Negli anni del boom economico gli infortuni sul lavoro crebbero costantemente con lo sviluppo della produzione industriale fino a raggiungere il livello di 209,47 per 1.000 occupati nel 1963. Per avere un termine di paragone si pensi che oggi l'indice è attorno a 40 casi per 1.000 occupati. A partire da una situazione di così drammatico allarme sociale, e nella temperie sindacale di quegli anni, si costituirono nuclei molto attivi di ricerca sulle cause, una diffusa attività di formazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze e una intensa stagione di rivendicazioni sindacali finalizzate al monitoraggio dei rischi e alla prevenzione sulla base di due significative parole d'ordine:

- «no alla delega»;

- «la salute non si monetizza».

I risultati furono evidenti in termini di riduzione degli infortuni e anche di innovazione del quadro normativo (legislativo e contrattuale).

Ma nel corso dei decenni successivi, dinamiche di natura economica, sociale e culturale (i nuovi modelli organizzativi delle imprese, il proliferare di forme di esternalizzazione, il prevalere di culture produttivistiche esasperate, ma anche, sul fronte sindacale, la progressiva centralizzazione delle pratiche rivendicative e l'allentamento delle tensioni unitarie fra le Confederazioni) hanno determinato una progressiva e grave sottovalutazione del tema, che si rispecchia nei dati sopra evidenziati inerenti l'ultimo decennio, e la svalorizzazione dei principi che avevano ispirato la parte migliore della esperienza precedente. Non v'è dubbio, ad esempio, che oggi si assiste in maniera diffusa al vero e proprio ribaltamento della idea-forza del 'rifiuto della delega'. Tutt'al più gli Rls operano come tecnici-esperti con scarse relazioni e influenza con le sedi della negoziazione sindacale, anziché come espressione diretta della soggettività dei lavoratori.

In generale si impone una valutazione critica sull'impegno manifestato dai soggetti della contrattazione collettiva, anche a livello nazionale, sui temi della salute e sicurezza, con poche eccezioni. Conseguentemente anche le iniziative di formazione dei lavoratori si sono rarefatte. L'architettura istituzionale si è configurata, progressivamente ma rapidamente, come sistema autonomo e

parallelo rispetto alle dinamiche reali delle imprese e del sistema economico. Si assiste, nei tempi più recenti, a un ritorno di attenzione tanto presso l'opinione pubblica che nell'operato del Legislatore. Significative già alcune misure molto puntuali di contrasto al lavoro nero e illegale adottate in particolare nella breve stagione della scorsa Legislatura, ma, soprattutto, il varo della Legge n.123 del 3 agosto 2007 e, in attuazione della stessa, l'emanazione del D.Lgs n.81 del 9 aprile 2008, nuovo testo unico della normativa sulla sicurezza nel lavoro.

Il provvedimento è, da ora in poi, alla prova dei fatti. Ritenendo congrui e apprezzabili gran parte degli indirizzi che orientano la nuova normativa, la sua efficacia dipenderà, in gran parte, da due fattori:

- l'affermarsi di una effettiva sinergia inter-istituzionale;
- l'impegno comune a costruire sedi effettivamente 'tripartite' di formazione delle strategie di intervento a tutti i livelli, e di verifica della loro efficacia.

### *2.5.5 - Linee di intervento prioritarie*

È indispensabile, innanzitutto, l'attivazione di un efficiente sistema di raccolta, elaborazione e circolazione delle informazioni; che coinvolga l'intero sistema istituzionale, le rappresentanze sociali, i medici competenti, i presidi sanitari nel territorio e la comunità scientifica; che sappia orientare l'attività degli Istituti preposti alla raccolta e all'analisi dei dati, in particolare nel campo delle malattie professionali, sul-

---

la base di indici comuni; che sappia conseguentemente suggerire strategie di prevenzione mirate.

È altresì indispensabile che le forze sociali, oltre che il sistema istituzionale, dedichino rinnovata attenzione allo sviluppo delle attività di formazione (dei lavoratori, degli Rls, degli imprenditori), specialmente per le imprese di minore dimensione.

Va conferita nuova rilevanza alle attività di ricerca, sperimentazione e diffusione delle buone pratiche, valorizzando l'attività propria dell'Ispesl, il contributo della comunità scientifica variamente espresso, lo scambio di conoscenze consentito dalle reti sovranazionali.

È urgente che le rappresentanze sociali sappiano assumere una più adeguata responsabilità sulle problematiche della prevenzione e della tutela, ormai da tempo immotivatamente trascurate nella pratica della contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda le attività di vigilanza e controllo, oltre al loro potenziamento e a una maggiore trasparenza (il Testo Unico sancisce finalmente la incompatibilità tra esercizio delle funzioni ispettive e attività di consulenza alle imprese, incompatibilità che invece pare essere messa in discussione da parte delle attuali autorità di governo), è necessario consolidare una sinergia effettiva fra le varie istituzioni preposte, e con le sedi di coordinamento delle politiche per la salute e sicurezza sul lavoro – a livello centrale e periferico – al fine di rendere meno casuali e più mirate le stesse attività di vigilanza e

controllo.

Utile e condivisibile la proposta, avanzata in varie sedi da alcuni esponenti della Magistratura, di istituire una Procura nazionale per la gestione del contenzioso legale in tema di infortuni e malattie professionali.

## **2.6 - Il sistema sanzionatorio**

### Scheda redazionale

Il sistema sanzionatorio previsto dal d.lgs. 81/2008 è stato duramente criticato dalla Confindustria e dalle altre associazioni imprenditoriali. La critica è stata rivolta al governo Prodi nelle settimane precedenti alla approvazione definitiva del decreto mentre era stata più flebile quando il Parlamento approvò la legge delega 123/2007 che proponeva al Governo l'introduzione nel nuovo testo di legge di sanzioni ben più gravi. Le ragioni politiche hanno prevalso sulle ragioni concrete, tecniche.

Nel decreto 81 si sono ampiamente razionalizzate le sanzioni cambiando in parte le finalità, stabilendo un ordine in ragione alla gravità delle inadempienze, riducendo il numero delle sanzioni ed aumentandone, dopo 14 anni, l'entità economica dell'ammenda (tab. A pagina seguente).

Le ragioni di queste scelte poggiano sull'analisi dell'andamento degli infortuni e delle nuove malattie professionali e da lavoro: la mancata progettazione ed il mancato controllo delle variabili organizzative e procedurali nella gestione dell'attività produttiva sono sempre più le determinanti dell'incidente come delle nuo-

## Approfondimenti tecnici

ve malattie conseguenti a un modo di lavorare sbagliato, mentre l'inadeguatezza delle attrezzature e delle macchine

ha assunto un peso meno rilevante del passato.

**Tabella A. Le sanzioni penali a carico del datore di lavoro**

<b>Le Contravvenzioni</b>	<b>Nel decreto 81 / 2008</b>	<b>Nella legislazione abrogata e sostituita dal decreto 81/2008</b>
Per mancata o errata valutazione dei rischi	47	69
Per mancata informazione (lavoratori, preposti, addetti emergenze, RLS)	85	148
Per mancata formazione (lavoratori, preposti, addetti emergenze, RLS)	42	30
Per mancata adozione dei dispositivi di protezione individuale (DPI)	52	86
Per mancate o inadeguate misure tecniche o collettive di protezione	236	928
Per mancata o errata misurazione degli agenti nocivi (valori d'azione, valori limite)	33	32
Per mancata o inadeguata attività di sorveglianza sanitaria	36	51
Per l'assenza o inadeguatezza delle misure di emergenza (incendio, primo soccorso, evacuazione)	29	68
Per la mancata eliminazione o limitazione all'uso dell'agente nocivo	24	36
Per la mancata riduzione dei tempi di esposizione all'agente nocivo	14	10
Per la mancata riduzione del numero di lavoratori esposti all'agente nocivo	6	24
Per la mancata adozione delle specifiche misura di tutela per donne, giovani, inidonei alla mansione	3	7
<b>TOTALE</b>	<b>607</b>	<b>1388</b>

<b>La sanzione del solo arresto</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
Il rifiuto al provvedimento di sospensione dell'attività adottato dagli ispettori	1	0
La mancata o errata valutazione del rischio nelle situazioni produttive più pericolose	1	0

Esaminiamo ora gli aspetti portanti del sistema sanzionatorio.

Va considerato che l'articolo 298 del decreto 281 conferma il *principio di specialità* per cui la sanzione per inadempienza si considera in relazione alle specifiche violazioni previste per i relativi agenti o condizioni di rischio.

Mentre tutte le contravvenzioni si riducono, crescono quelle per la formazione in ragione delle nuove figure interessate e in ragione delle nuove modalità di attuazione della formazione stessa in ragione della pericolosità dei lavori svolti (tabb. B, C e D alla pagina seguente).

**Tabella B. Le contravvenzioni a carico del preposto**

<b>Le Contravvenzioni</b>	<b>Nel decreto 81 / 2008</b>	<b>Nella legislazione abrogata e sostituita dal decreto 81/2008</b>
Per mancata o errata valutazione dei rischi	<b>1 (su VDT)</b>	<b>5</b>
Per mancata informazione (lavoratori, addetti emergenze, RLS)	<b>37</b>	<b>37</b>
Per mancata formazione (lavoratori, addetti emergenze, RLS)	<b>1</b>	<b>2</b>
Per mancata adozione dei dispositivi di protezione individuale (DPI)	<b>13</b>	<b>24</b>
Per mancate o inadeguate misure tecniche o collettive di protezione	<b>56</b>	<b>83</b>
Per mancata o errata misurazione degli agenti nocivi (valori d'azione, valori limite)	<b>5</b>	<b>5</b>
Per mancata o inadeguata attività di sorveglianza sanitaria	<b>9</b>	<b>14</b>
Per l'assenza o inadeguatezza delle misure di emergenza (incendio, primo soccorso, evacuazione)	<b>14</b>	<b>19</b>
Per la mancata eliminazione o limitazione all'uso dell'agente nocivo	<b>15</b>	<b>21</b>
Per la mancata riduzione dei tempi di esposizione all'agente nocivo	<b>0</b>	<b>0</b>
Per la mancata riduzione del numero di lavoratori esposti all'agente nocivo	<b>4</b>	<b>8</b>
Per la mancata adozione delle specifiche misure di tutela per donne, giovani, inidonei alla mansione	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>TOTALE</b>	<b>158</b>	<b>224</b>

**Tabella C. Sanzioni a carico del lavoratore**

	<b>Nel decreto 81 / 2008</b>	<b>Nella legislazione abrogata e sostituita dal decreto 81/2008</b>
Contravvenzioni	<b>16</b>	<b>61</b>
Solo ammenda	<b>0</b>	<b>0</b>
Sanzione amministrativa pecuniaria	<b>1</b>	<b>0</b>

**Tabella D. Sanzioni a carico del medico competente**

	<b>Nel decreto 81 / 2008</b>	<b>Nella legislazione abrogata e sostituita dal decreto 81/2008</b>
Contravvenzioni	<b>19</b>	<b>26</b>
Sanzione amministrativa pecuniaria	<b>5</b>	<b>0</b>

## Approfondimenti tecnici

---

Per la nuova legge, la valutazione dei rischi non è un adempimento formale, ma la condizione fondamentale per garantire l'efficacia delle misure di prevenzione e protezione da adottare.

### **2.7 - La prevenzione negli appalti**

Scheda redazionale

È da tempo noto che l'incidenza degli infortuni tra i lavoratori delle imprese che operano in appalto è sempre molto elevata, soprattutto la frequenza degli infortuni è sempre superiore a quella dei lavoratori dipendenti della impresa committente.

Il ricorso a forme di contratto d'appalto e d'opera è sempre più frequente e diffuso sia nelle forme tradizionali conosciute da ormai più di cinquant'anni che in quelle più recenti denominate terziizzazioni e cessioni di rami d'azienda. Quindi il numero di lavoratori operanti in situazioni produttive caratterizzate un minor grado di misure di prevenzione, a partire dall'informazione e dalla formazione dei lavoratori esposti a rischi, è crescente. Ormai, nella media e grande impresa, una percentuale che va dal 20 al 60% delle attività viene svolta da imprese diverse da quella committente. Alcuni anni or sono venne svolta dalla Asl di Milano un'indagine sull'incidenza degli infortuni tra i lavoratori delle agenzie di lavoro interinale da cui emersero dei dati molto preoccupanti sugli indici

di frequenza degli infortuni tra i lavoratori che oggi chiamiamo 'in somministrazione'.

Prima la legge delega 123/2007 e poi il decreto legislativo 81/2008 hanno preso in considerazione la gravità di questo fenomeno. L'art.26 del decreto 81 riprende, precisa ed estende le norme che il legislatore, via via, era venuto formulando in materia di gestione degli appalti, della prevenzione, della tutela del lavoratore a partire dalla regolarità del rapporto di lavoro. Il punto di riferimento più importante è sicuramente il decreto 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) che ha fissato, così si può dire, le linee guida per la normazione delle misure di prevenzione contenute nell'art. 26 del Testo Unico per la prevenzione. Vediamo gli aspetti più importanti.

L'attuale governo ha voluto cancellare una seconda, banalissima, norma coerente con le ragioni del tesserino di riconoscimento: la responsabilità solidale non solo in caso di irregolarità dei rapporti di lavoro (retribuzioni e contributi previdenziali e assicurativi) ma anche in caso di danno alla salute del lavoratore dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice non coperto dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Insomma, se un lavoratore in nero si infortuna, il committente non ha responsabilità (box 1 alla pagina seguente).

## Box 1

I lavoratori delle imprese appaltatrici o subappaltatrici ed i lavoratori autonomi operano nell'impresa appaltante muniti di tesserino di riconoscimento

È una clausola quasi banale, eppure di estrema importanza per ragioni di trasparenza ed è un presupposto essenziale per garantire l'efficacia delle misure e del programma integrato di prevenzione.

Un aspetto molto importante riguarda il coordinamento tra committente ed imprese appaltatrici e subappaltatrici al fine di garantire efficacia ad obblighi di coordinamento che molte volte

non venivano considerati e, in qualche caso di grandi imprese, le attività appaltate non erano neppure censite e note (box 2).

## Box 2

Si rafforza il coordinamento tra committente ed imprese appaltatrici e subappaltatrici, attraverso il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza (Duvri)

L'obbligo del coordinamento delle misure di prevenzione era già considerato all'art. 7 del d.lgs. 626, ma la valutazione dei rischi da interferenza e le conseguenti misure di prevenzione vanno condivise tra impresa committente e imprese appaltatrici, subappaltatrici e per il lavoro autonomo.

Lo scopo di tale norma è quello di garantire al documento di valutazione dei rischi da interferenza la stessa efficacia della valutazione dei rischi normale: esame dei rischi, misure conseguenti di prevenzione e protezione, programma di miglioramento, responsabilità individuate per l'applicazione. Mentre rimangono dell'impresa appaltatrice o del la-

voro autonomo gli adempimenti per la prevenzione dei rischi propri delle loro attività.

I costi per le misure di prevenzione dei rischi da interferenza, comunemente indicate dal committente e dalle imprese appaltatrici, sono, ovviamente, condivisi e non soggetti a ribasso d'asta (box 3).

## Box 3

Nei contratti d'appalto, subappalto e somministrazione vanno indicati i costi della sicurezza propri dell'impresa d'appalto, in riferimento a quelli propri dei lavori oggetto del contratto. Pena la nullità del contratto stesso.

Quindi la indicazione dei costi è conseguente alla valutazione dei rischi propri dell'impresa appaltatrice, subappaltatrice e per la somministrazione di lavoratori. Non è un conto sulla media dei costi di prevenzione dell'impresa. Si concorre in questo modo a migliorare i sistemi di gestione della sicurezza.

## Approfondimenti tecnici

---

Le indicazioni relative alle gare d'appalto per i lavori pubblici sono contenute nella *Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* e confermate

nelle Linee guida per la stima dei costi nei contratti pubblici della Conferenza delle Regioni e Provincie Autonome (box 4).

### Box 4

Nelle gare di appalto per lavori pubblici, di servizi o forniture, la indicazione, che evita il meccanismo del minimo ribasso, il committente deve valutare la congruità dei costi della prevenzione in relazione ai lavori svolti.

In coerenza con il "Codice degli appalti" spetta alla stazione appaltante valutare che i costi per la prevenzione – che vanno sempre indicati nell'offerta – siano effettivamente rispondenti ai rischi presenti nei lavori d'appalto oggetto di gara.

Anche sul piano della rappresentanza dei lavoratori, rispetto agli appalti si sono introdotte, nel decreto legislativo 81 del 2008 interessanti norme di parteci-

pazione relativamente all'accesso ai costi dei contratti (box 5) e all'istituzione dei Rls nei siti produttivi complessi e pericolosi (box 6).

### Box 5

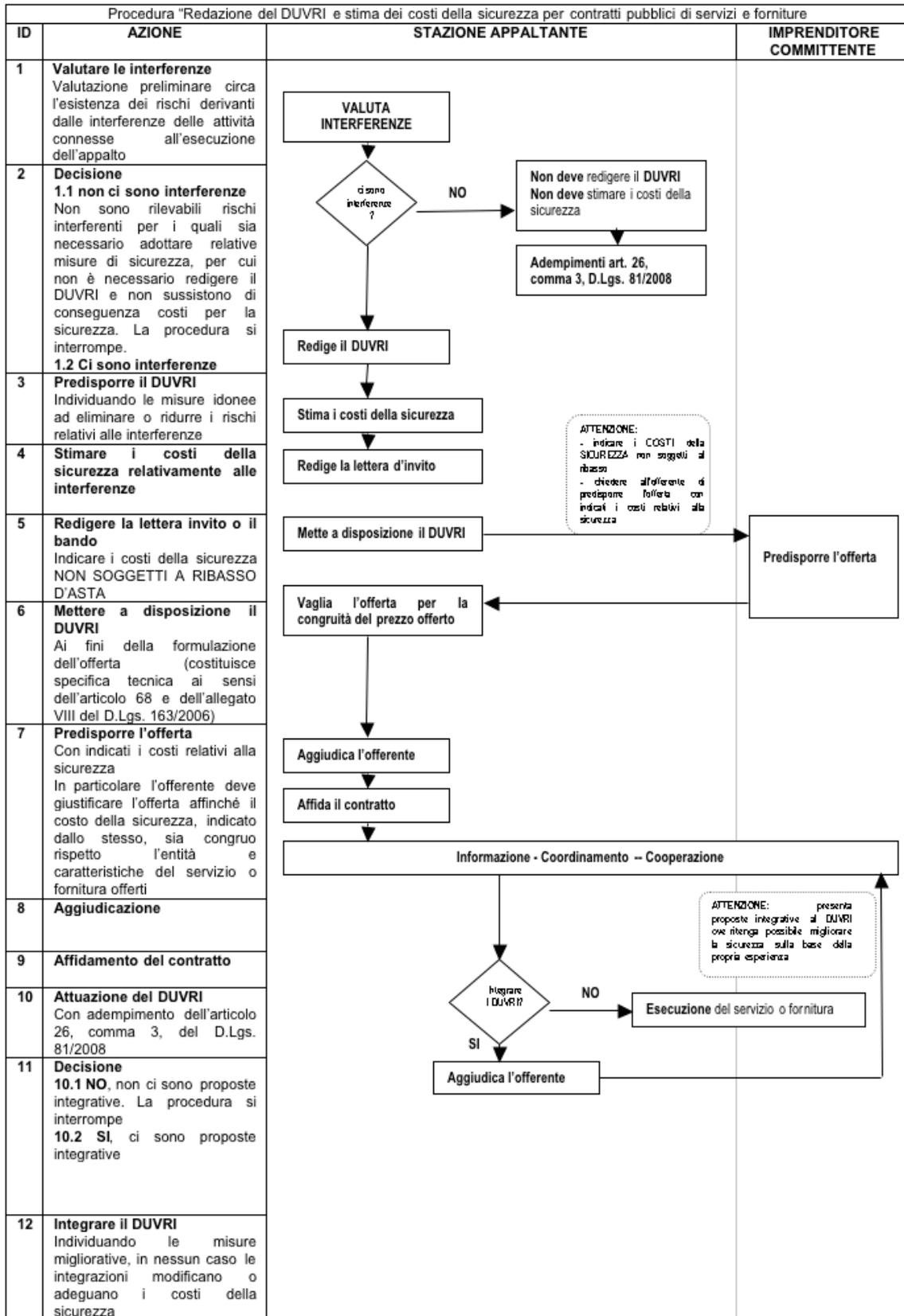
Ai dati sui costi dei contratti di appalto possono accedere i RLS ed i sindacati provinciali

Data l'influenza della tendenziale riduzione dei costi nelle gare d'appalto, è importante la facoltà dei RLS e dei sindacati provinciali di categoria di venire a conoscenza

### Box 6

Istituzione dei RLS di sito produttivo nelle situazioni produttive complesse e pericolose

Tutti i lavoratori operanti in siti produttivi di grandi dimensioni e particolari complessità devono poter avere un loro rappresentante per la sicurezza.



### **2.8 - Le attività di prevenzione nella Pubblica Amministrazione**

Scheda redazionale

L'individuazione degli obiettivi della prevenzione pubblica della salute e della sicurezza dei lavoratori si basa sulle su nuovi organi di governo.

È previsto dal decreto 81/2008:

- il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle *politiche attive di prevenzione*. È previsto che operi avvalendosi del Sistema informativo nazionale per la prevenzione (Sinp) e operi indicando obiettivi e programmi nazionali ai Comitati regionali di coordinamento, operanti sotto la guida delle Regioni;
- la *Commissione consultiva permanente* a composizione tripartita come luogo istituzionale in cui Stato centrale, Regioni, associazioni imprenditoriali e associazioni dei lavoratori esprimono una valutazione sui programmi del comitato di indirizzo ed elaborano proposte su importanti aspetti della prevenzione e della formazione.

Gli istituti nazionali, Inail, Ispesl e Ipsema, svolgono, ciascuno per le proprie competenze, funzioni di consulenza e supporto tecnico scientifico agli organi di governo e di indirizzo della prevenzione pubblica (fig.1 alla pagina seguente).

Il sistema informativo garantisce la circolazione delle informazioni tra i diversi organi di governo, coordinamento ed indirizzo con una partecipazione

degli istituti pubblici e delle parti sociali attraverso gli organismi paritetici.

Fino a dicembre 2008, il Comitato di indirizzo e valutazione non è stato costituito, mentre solo recentemente è stata costituita la Commissione consultiva permanente, il decreto per il funzionamento del Sistema informativo non è ancora stato approvato dal Ministero del Welfare, una parte dei Comitati regionali di coordinamento non è stata insediata, a partire da importanti regioni guidate dal centro destra.

Lo schieramento politico di centro destra ha operato affinché non si affermasse una dimensione di sistema della prevenzione della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro. La critica delle forze politiche di destra sull'esigenza di ritornare a un esclusivo governo centrale, per mantenere una sua forza, ha bisogno, prima di tutto, che l'attuale sistema non funzioni. E non lo fa funzionare.

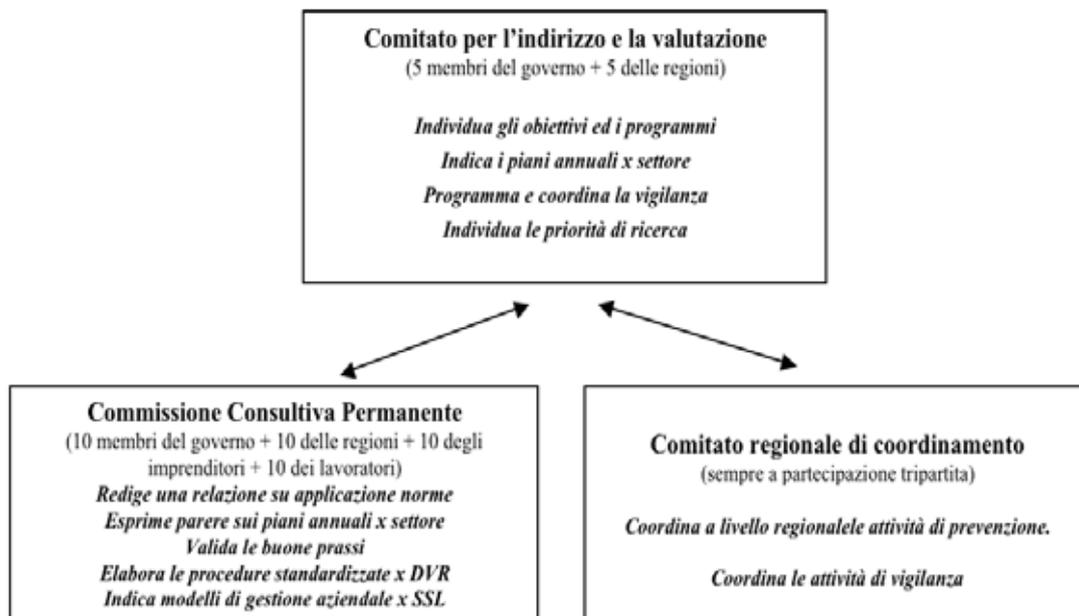
Non si conoscono, anche per la mancata operatività del Comitato di indirizzo, i dati dell'attività di vigilanza svolta dall'ispettorato del lavoro.

La presenza dei servizi di prevenzione sul territorio nazionale è rappresentata nel 2007 secondo i seguenti indicatori:

- 176 Aziende Asl;
- 187 Dipartimenti di prevenzione;
- 191 Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro
- 387 Sedi operative.

Naturalmente la distribuzione di queste strutture registra una considerevole differenziazione tra varie regioni.

**Fig.1. Strutture e funzioni di consulenza e supporto tecnico scientifico**



Nei servizi operano circa 4.100 lavoratori; 2.650 sono Ufficiali di Polizia Giudiziaria; altri 600 lavoratori sono addetti alla verifica di impianti e attrezzature:

Nel 2007, i Servizi hanno effettuato 177.212 sopralluoghi, controllando circa 120.000 aziende di cui 41.500 cantieri edili. Gli interventi derivanti da indagini per lesione o morte colposa sono state 21.573 per infortunio e 8.603 per malattie professionali, si sono coperti con indagini specifiche tutti gli infortuni e le malattie professionali che hanno comportato la morte o delle lesioni permanenti ai lavoratori rimasti vittime di incidenti sul lavoro.

Gli interventi sono aumentati dello 0,9% rispetto ai due anni precedenti e si è così giunti a intervenire sul 5,1% del totale delle aziende italiane con dipendenti, ri-

spondendo all'obiettivo che le regioni avevano concordato con il Ministero della Salute nel 2007. I dati però non sono uniformi sul territorio nazionale.

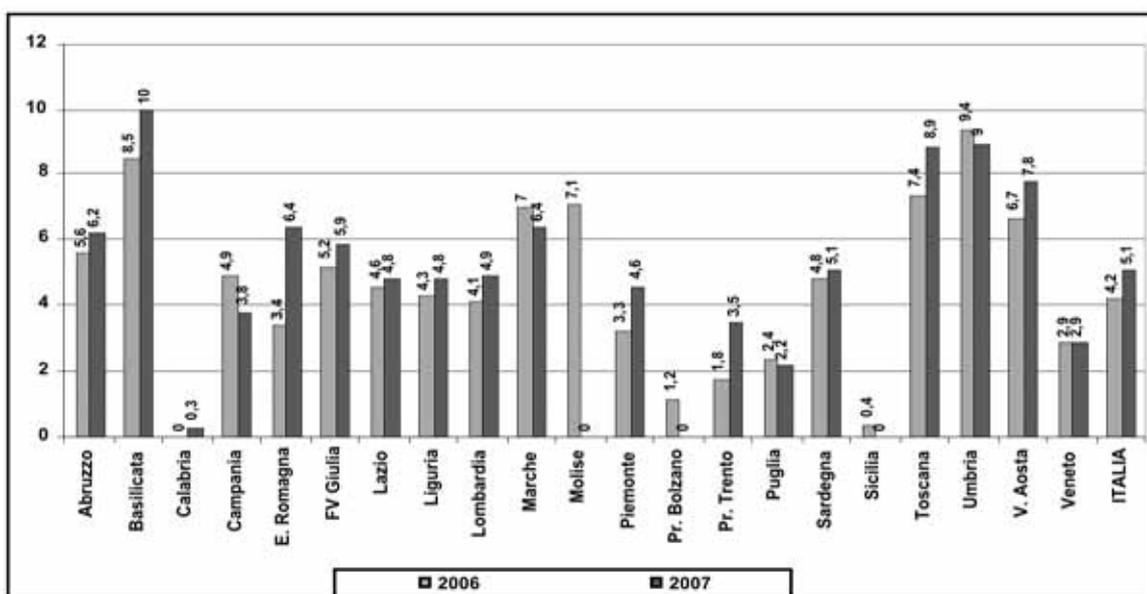
Va infine evidenziata l'attività di informazione, assistenza e formazione svolta dai Servizi:

- 18.675 interventi di assistenza;
- 32.202 ore di formazione.

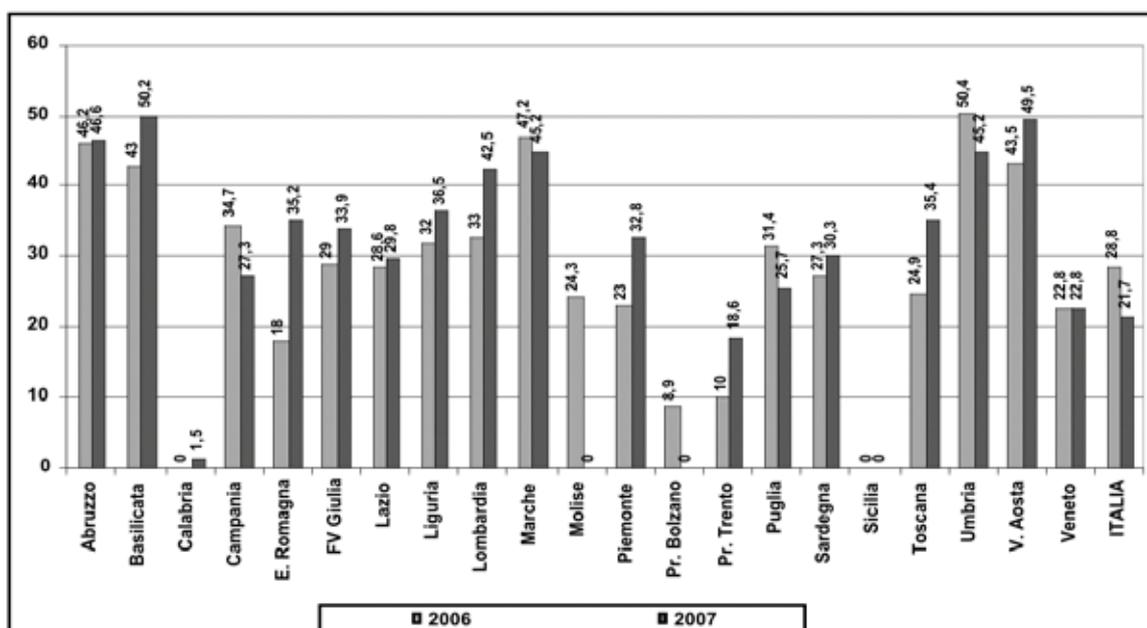
Le figg. 2 e 3 alla pagina seguente rappresentano l'attività svolta dalle Regioni, tratte dal monitoraggio svolto dalla Commissione salute delle Regioni e Province autonome per l'anno 2007. La rilevazione è proseguita nel 2008 e proseguirà nel 2009.

Le differenze tra la fig. 1 e la fig. 2 sono anche la conseguenza della presenza di personale tecnico nei Servizi di prevenzione delle Asl:

**Fig. 2 Percentuale di aziende ispezionate in rapporto alla totalità di aziende con dipendenti**



**Fig. 3 Copertura territoriale per personale Psal (Prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro)**



## 2.9 - La partecipazione e la rappresentanza dei lavoratori

Scheda redazionale

La figura del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (Rls) è stata introdotta dall'Unione Europea. In Italia, prima della Direttiva CE 391/1989 la modalità di rappresentanza dei lavoratori e di tutela della loro salute e sicurezza era affidata alla rappresentanza sindacale in azienda, secondo l'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori.

La direttiva 391 riprendeva le indicazioni di due importanti Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del Lavoro:

- la 155 del 1981 che prevedeva, all'articolo 19, la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori all'attività di prevenzione dei rischi nell'impresa;
- la 161 del 1985 che prevedeva la istituzione di servizi per la prevenzione della salute e della sicurezza a livello di impresa o di più piccole imprese con compiti di supporto sia all'imprenditore che al rappresentante dei lavoratori.

La cultura della prevenzione propone di avvalersi della partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori a livello aziendale e dei sindacati a livello nazionale in organismi a composizione tripartita. Ed ecco, coerentemente, le premesse della Direttiva europea 389 (chiamata anche direttiva 'madre'): «consideran-

do che, per garantire un miglior livello di protezione, che i lavoratori e/o i loro rappresentanti siano informati [...] che è inoltre indispensabile che essi siano in grado di contribuire, con una partecipazione equilibrata, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali, all'adozione delle necessarie misure di protezione;» e poi ancora ... «considerando che i datori di lavoro sono tenuti ad informarsi circa i progressi tecnici e le conoscenze scientifiche [...] ed a informare i rappresentanti dei lavoratori i quali esercitano funzioni di partecipazione nel quadro della presente direttiva».

Il Decreto legislativo 626 del 1994 ha recepito la direttiva europea ed introdotto la figura del *rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*, chiamato Rls ed Rlst (la 't' sta per territoriale). Dopo 14 anni di esperienza il Decreto legislativo 81/2008 ha confermato le funzioni del Rls e si è proposto, con nuove norme, di estenderne la presenza in modo che tutti i lavoratori italiani fossero rappresentati (box 1 e 2 alla pagina seguente).

È stata poi introdotta la figura del *rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo* (Rls di Sito) (box 3 alla pagina seguente).

# Approfondimenti tecnici

---

## Box 1

**Il RAPPRESENTANTE dei LAVORATORI per la SICUREZZA a livello aziendale (RLS), eletto o designato "in tutte le unità produttive"**

- Viene consultato sulla valutazione dei rischi
- Riceve, a richiesta, il documento di valutazione dei rischi e di quelli da interferenza, in caso di appalti
- Accede ai luoghi di lavoro ed accede alle informazioni sui costi della sicurezza nelle imprese d'appalto
- È informato e formato sui rischi e sulle misure di prevenzione
- Avanza proposte e può ricorrere all'organo di vigilanza.

## Box 2

**Il RAPPRESENTANTE dei LAVORATORI per la SICUREZZA a livello TERRITORIALE (RLST), eletto o designato "nelle aziende che occupano sino a 15 lavoratori", quando non è eletto il rappresentante a livello di azienda**

- Vengono eletti o designati, sulla base di accordi sindacali, a livello territoriale o di comparto
- Vengono eletti o designati, in assenza di accordo sindacale ed in assenza del rappresentante aziendale, attraverso la partecipazione delle imprese interessate ad un fondo costituito presso l'Inail. Il fondo è regolato con un decreto del Ministero del Welfare
- Hanno le stesse funzioni dei RLS, secondo modalità regolate dalla contrattazione

## Box 3

**Il RAPPRESENTANTE dei LAVORATORI per la SICUREZZA a livello di SITO PRODUTTIVO (RLS di SITO), indicato "tra i RLS delle imprese operanti nel sito"**

- Le funzioni attribuite sono le stesse del RLS, ma regolate dalla contrattazione collettiva
- È importante, come è previsto negli accordi sindacali che l'hanno istituito, l'accesso a tutti i luoghi di lavoro, compresi quelli delle imprese appaltatrici e subappaltatrici. Altrettanto importante è la funzione di coordinamento tra i RLS di tutte le imprese operanti nel sito

Le ragioni della possibilità di eleggere o nominare il Rls di sito derivano dall'esperienza dei lavori di grandi opere, nei porti, nei cantieri navali e nelle grandi imprese dove le squadre dei lavoratori delle imprese d'appalto non vedono la partecipazione del loro Rls. Esempio, ad esempio, è stata la realtà dei cantieri per la costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità tra Milano e Torino, dove parteciparono

più di 200 imprese appaltatrici e subappaltatrici e ai corsi di formazione, gratuiti, parteciparono poco più di 10 Rls (quasi tutti della società committente) perché assenti tra i lavoratori delle altre imprese.

In questo modo si è proposto un sistema di partecipazione dei lavoratori più aderente alla realtà produttiva del Paese.

È indubbio che questo sistema favorisce la elezione del rappresentante azienda-

le dei lavoratori e, soprattutto, evita la situazione del decennio precedente dove tutte le imprese non associate a organizzazioni imprenditoriali e non vincolate agli accordi sindacali stipulati per regolare le attività di prevenzione, potevano evitare ogni forma di partecipazione dei lavoratori alla prevenzione, potendo co-

sì ignorare ogni adempimento per la prevenzione.

Uno degli aspetti più importanti degli accordi sindacali è la istituzione di sistemi bilaterali tra associazioni degli imprenditori e dei lavoratori ai diversi livelli: nazionale, regionali e provinciali (box 4).

#### Box 4

<p><b>GI ORGANISMI PARITETICI,</b> costituiti a livello territoriale</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- intervengono sulle controversie in materia di rappresentanza, informazione e formazione</li><li>- possono supportare le imprese, se dotati di personale con competenze tecniche, nelle attività di prevenzione</li><li>- segnalano alle ASL i nominativi dei RLST</li></ul>
--	---

Le attività degli organismi paritetici rappresentano la modalità di partecipazione delle parti sociali alle azioni di indirizzo su aspetti fondamentali della prevenzione come i programmi di informazione e formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti e, oggi, dei preposti e – se sarà prima di tutto culturalmente concesso – dei dirigenti. Che sono dei lavoratori.

Rimane totalmente aperta la questione della partecipazione dei sindacati «comparativamente più rappresentativi». Nella legge c'è un richiamo alla indicazione da parte del Ministero del

welfare della giornata nazionale per la elezione dei Rls e Rls, norma voluta dal Parlamento nella precedente legislatura. A oggi il provvedimento non c'è e la rappresentatività 'comparata' delle associazioni dei lavoratori è valutata e decisa dal governo. Con questi risultati per i dieci rappresentanti dei lavoratori nella Commissione consultiva permanente sono ripartiti secondo la tabella 1 (alla pagina seguente).

Anche su questo piano emerge la tentazione del governo di ridimensionare il sindacato confederale.

**Tab.1 composizione della Commissione Consuntiva Permanente in rapporto alla composizione dei consiglieri del Cnel**

	Composizione CCP		Composizione Cnel	
	Indicati da Min Lav	Secondo % Cnel	Numero consiglieri	%
<b>Cgil</b>	<b>2</b>	<b>3,95</b>	<b>17</b>	<b>39,54%</b>
<b>Cisl</b>	<b>2</b>	<b>2,33</b>	<b>10</b>	<b>23,26%</b>
<b>Uil</b>	<b>1</b>	<b>1,40</b>	<b>6</b>	<b>13,96%</b>
<b>Ugl</b>	<b>1</b>	<b>0,47</b>	<b>2</b>	<b>4,65%</b>
<b>Cisal</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Confsal</b>	<b>1</b>	<b>0,47</b>	<b>2</b>	<b>4,65%</b>
<b>Ciu</b>	<b>1</b>	<b>0,23</b>	<b>1</b>	<b>2,33%</b>
<b>Cida</b>	<b>1</b>	<b>0,23</b>	<b>1</b>	<b>2,22%</b>
<b>Altri (Fabi, Cub, Usae, Confedir)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	
<b>Totale</b>	<b>10</b>		<b>43</b>	<b>100%</b>

---

## 3. OPINIONI ASSOCIAZIONI DATORIALI E IMPRESE

### 3.1 - Le iniziative di Confindustria in tema di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

di Samy Gattegno<sup>1</sup>

Uno degli indirizzi strategici di Confindustria e della sua attuale presidenza è orientato a valorizzare e rilanciare l'attenzione che le imprese industriali riservano alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Si tratta di una scelta innovativa e coerente con i valori del codice etico di Confindustria, essendo stata conferita una specifica delega ad un apposito organismo statutario (Comitato tecnico Salute e Sicurezza).

È una scelta che, per la sua valenza sociale, va oltre il difficile momento che le nostre imprese stanno vivendo a causa del ciclo economico negativo.

Confindustria accoglie e si riconosce nel richiamo del Presidente della Repubblica a non attenuare in questa fase e anzi rafforzare l'impegno delle imprese per la salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Il lavoro non sicuro rappresenta una minaccia alla convivenza civile: istituzioni e società intera devono reagire per affermare il significato etico, sociale e politico della salvaguardia della vita umana nei luoghi di lavoro.

In questa materia quanto si fa non è

<sup>1</sup> Presidente del Comitato tecnico Salute e Sicurezza di Confindustria.

mai abbastanza ed occorre un impegno costante nella ricerca di continui miglioramenti.

Miglioramenti che comunque ci sono e si evincono dai dati statistici. Il Presidente dell'Inail ha recentemente confermato che le prime stime a consuntivo per il 2008 indicano una ulteriore riduzione degli infortuni mortali, al di sotto delle 1.200 unità.

È chiaro che anche un solo infortunio mortale rappresenta una sconfitta per la società civile ma fare strumentalmente leva sul comprensibile clima di allarme che si determina al verificarsi di eventi tragici e non riconoscere la bontà di quanto fin qui è stato fatto e i risultati che sta producendo, altera e distorce la percezione del fenomeno, compromettendo l'efficacia degli interventi.

Le strategie da mettere in campo per abbattere lo zoccolo duro degli infortuni che ancora avvengono devono puntare in primo luogo all'emersione del lavoro nero e dell'economia sommersa, che sono la causa principale, quando non unica, di povertà, precarietà, sfruttamento, morte sul lavoro. In questa battaglia Confindustria è da tempo in prima linea a fianco delle Istituzioni, degli Enti locali e delle Forze dell'ordine.

In secondo luogo, l'approccio ai temi della salute e sicurezza sul lavoro deve saper coniugare coesione sociale e sviluppo economico, attraverso il rafforzamento nei lavoratori e negli imprenditori dell'attitudine culturale alla prevenzione dei rischi lavorativi.

Non c'è contraddizione tra cultura della sicurezza e cultura d'impresa: la

neutralizzazione delle fonti di rischio è parte integrante delle attività d'impresa e l'attitudine alla prevenzione altro non è che un riflesso della propensione imprenditoriale alla qualità, all'efficienza e alla redditività degli strumenti di produzione.

Dunque interazione/identificazione tra cultura d'impresa e cultura della sicurezza in luogo delle vecchie logiche formalistiche e viene prima della pur necessaria deterrenza repressiva, per una decisa riduzione del fenomeno infortunistico.

In terzo luogo è necessario che l'impegno delle aziende e dei lavoratori sia adeguatamente sostenuto da un valido sistema normativo. Sotto quest'ultimo profilo, il riassetto operato con il D.Lgs n. 81/2008 non ci soddisfa. Valutiamo quindi con favore la volontà del ministro del Lavoro Sacconi di procedere alle necessarie correzioni del provvedimento. Come Confindustria, peraltro, non ci limitiamo ad attendere l'esito del processo legislativo. Con l'istituzione del cenato Comitato Tecnico per i temi della salute e sicurezza sul lavoro, intendiamo valorizzare e rilanciare l'impegno delle nostre imprese.

L'obiettivo è incidere sul fenomeno infortunistico, per accelerarne in modo decisivo il trend discendente, attraverso un complesso di azioni mirate a rendere gli imprenditori, i manager e i lavoratori delle aziende associate ancora più consapevoli della fondamentale valenza culturale della salute e sicurezza sul lavoro, quale imperativo etico e di responsabilità sociale, oltre che di

---

qualità del lavoro, prima ancora che obbligo giuridico.

Uno dei punti qualificanti del programma sarà un percorso di sensibilizzazione, informazione e formazione sull'intero territorio nazionale, rivolto a imprenditori e manager del sistema Confindustria, realizzato in collaborazione con Inail e Fondirigenti a partire dal prossimo mese di maggio e incentrato su un preciso messaggio:

- la cultura della sicurezza in ottica imprenditoriale significa coinvolgere e orientare tutte le componenti aziendali al rispetto delle regole in una logica di responsabilità sociale d'impresa;
- una corretta e responsabile organizzazione/gestione della salute e sicurezza sul lavoro può far compiere un salto di qualità in termini non solo etici e sociali ma anche di efficienza e competitività dell'attività produttiva;
- la prevenzione dei rischi lavorativi rappresenta quindi non un costo ma un investimento e in questo senso deve diventare uno dei driver strategici dell'attività imprenditoriale.

Una fondamentale direzione di marcia deve poi essere la promozione di stili di comportamento culturalmente improntati alla sicurezza e di condotte, anche istintive, orientate in modo funzionale e coerente con l'assimilazione dell'esigenza di tutela per se stessi e per gli altri.

A questi fini la formazione continua a tutti i livelli può certo fare molto e oggi disponiamo di strumenti e metodiche idonei.

Tuttavia, per ottenere uno stabile ed ef-

fettivo radicamento culturale dei comportamenti sicuri occorre operare sui tempi lunghi e, a questo fine, è assolutamente indispensabile intervenire con adeguati strumenti educativi sui giovani, vale a dire i cittadini e i lavoratori di domani.

Confindustria intende dare il proprio contributo anche in questa direzione, attraverso un'altra iniziativa del suo programma d'azione: insieme al Muba – Museo dei Bambini (ente no profit), porteremo avanti un intervento educativo e formativo mirato a trasmettere ai bambini di età compresa tra 5 e 11 anni i concetti di *sicurezza* e di *cultura d'impresa* attraverso attività ludico-didattiche.

Anche in questo caso si tratta di un evento itinerante dedicato in particolare alle famiglie di chi opera nelle imprese associate, con l'ulteriore obiettivo di formare i lavoratori alla cultura della sicurezza anche attraverso i loro figli.

L'itinerario si articolerà in tre prime tappe, già programmate a Roma, Milano e Napoli nel periodo aprile/maggio 2009, e in ulteriori tappe che verranno definite in seguito.

Quelle appena richiamate sono solo alcune delle tante iniziative che nell'articolato sistema delle associazioni e aziende aderenti a Confindustria vengono costantemente portate avanti per il miglioramento della qualità del lavoro e la riduzione dei fattori di rischio.

I limiti del presente scritto non consentono di passarle tutte in rassegna. Si tratta di esperienze, spesso di eccellenza, che vengono realizzate sia a livello settoriale che territoriale e che Confindustria si

propone di raccogliere per promuoverne la diffusione a miglior tutela e beneficio della generalità dei lavoratori e delle imprese.

### **3.2 - La politica della sicurezza e della prevenzione in Cna** di Tommaso Campanile<sup>2</sup>

La Cna, che qui rappresento, è impegnata da sempre nella promozione della dei rischi sul lavoro.

Concordando con quanto affermava nella sua relazione il consigliere Perini, si può affermare che la lotta agli infortuni e alle malattie professionali è una lotta lunga, dura ed è fatta soprattutto assumendo alcune importantissime iniziative che modificano la cultura del Paese, in ogni suo singolo componente, in ogni suo singolo abitante.

Lavorando nel mondo delle microimprese e dell'artigianato, dove il valore del lavoro ha sempre superato assolutamente qualsiasi altro valore, al valore del lavoro si è spesso sacrificato anche la propria sicurezza. Da questo punto di vista il rivolgimento culturale è in atto, così come i cambiamenti climatici sono evoluzioni in atto. Forse non lo percepiamo compiutamente ma la consapevolezza della necessità di sicurezza sta crescendo anche in categorie e ceti sociali che con la cultura della sicurezza avevano poca dimestichezza.

Quindi dobbiamo aspettarci che la cultura della prevenzione sia pervasiva ma con tempi e modalità ancora lunghi e

articolati.

I dati che ci ha illustrato il direttore dell'Inail ci dimostrano che questo fatto sta avvenendo, grazie anche a una legislazione, quella europea e quella nazionale, che ha portato a una crescita prima di tutto culturale. Questo non era stato ancora colto quando le iniziative legislative avevano contrassegnato le politiche dei vari governi ancora negli anni '70 e negli anni '80. Ciò è dimostrato anche dai dati dell'Inail: il 92% delle imprese nel 2007 non ha avuto infortuni, il 7.5% un infortunio, il 0.5% registrano più di cinque infortuni. Quel 92% di imprese è fatto per il 92% di piccole e di microimprese. E quel 92% di piccole e microimprese erano venti anni fa sicuramente una percentuale molto ridotta e molto più contenuta.

È stato compiuto un enorme salto di qualità nel lavoro delle Pmi nonostante i cambiamenti del mondo del lavoro, nonostante i mutamenti di sistema, di organizzazione del lavoro, di dimensione delle imprese.

Questo risultato deve essere assolutamente apprezzato. Va ribadito che ciò è avvenuto anche grazie a una legislazione che si è evoluta. Una legislazione vincolante e stringente che ha avuto il pregio di sollecitare approfondimenti delle conoscenze che ogni imprenditore, ogni lavoratore deve avere nel fare impresa e nel produrre lavoro. Solo partendo da queste considerazioni si può anche immaginare la dimensione della discussione che sta avvenendo in

<sup>2</sup> Responsabile del Dipartimento Competitività e Ambiente della Cna.

---

questi giorni.

Il Testo Unico che è stato emanato non ha tenuto però in gran conto i contenuti della proposta che le parti datoriali hanno presentato al Governo. Né successivamente abbiamo avuto riscontro sulla proposta avanzata dalle organizzazioni della piccola impresa presentata al nuovo Governo nel giugno scorso. Nel documento si afferma che si apprezzano i contenuti innovativi del Testo Unico e si propone un lavoro per migliorare il testo là dove è necessario migliorarlo e modificarlo nelle parti che, a giudizio unanime, sono risultate inapplicabili e di difficile comprensione, soprattutto su tre cose fondamentali che riprendo.

• Bisogna recuperare qualche errore di troppo nelle *procedure per l'adozione delle misure di sicurezza e per la semplificazione degli adempimenti*: il Testo Unico è stata una grande opera di semplificazione, però al contempo ha portato ulteriori complicazioni, per esempio qualche comunicazione inutile, qualche adempimento assolutamente ridondante e ripetitivo. Stressare le iniziative di semplificazione procedurali e anche legislative qualche volta può rimuovere anche le resistenze dei più pigri. Ma per altro verso significa dare uno strumento di intervento semplice e semplicemente applicabile a quelle imprese, soprattutto a quelle piccole imprese che ne hanno estremamente bisogno. La Cna sta collaborando con Ispes e Inail per determinare degli standard semplificati per gestire anche un sistema di sicurezza nelle piccole e nelle microimprese e per dare la possibilità anche al

lavoratore autonomo di gestire la sicurezza della propria persona. Abbiamo noi stessi sollecitato di estendere il campo di applicazione del Testo Unico al lavoro autonomo;

• *i livelli di intervento e alcune procedure previste per la valutazione dei rischi*. La valutazione dei rischi non è un atto formale, ma è la sostanza della consapevolezza dell'imprenditore e dei lavoratori, dei rischi che si corrono in azienda. Vanno definiti meglio e più compiutamente definiti i rischi da affrontare, da cui deve essere escluso il rischio da stress, in quanto lo stress può essere considerato uno stato di disagio o una patologia, non certamente un rischio. Altresì vanno rivisitate le disposizioni relative al settore delle costruzioni in relazione alla responsabilità della committenza, in quanto responsabilizzando il committente, si eliminano o si emarginano gli interventi che possono usufruire di lavoro nero e abusivismo. Ma il coinvolgimento del committente va previsto definendo in maniera articolata impegni e obblighi in proporzione ai rapporti tra lo stesso committente e l'impresa appaltatrice non ponendo sullo stesso piano il grande committente pubblico e il privato.

Sul tema delle responsabilità abbiamo sostenuto, anche nelle proposte consegnate al Governo e al Parlamento, che a fronte degli obblighi previsti le sanzioni risultano estremamente pesanti e non proporzionate all'entità dell'illecito o dell'inadempienza, oltre al fatto che ci sono delle sanzioni assurde. L'esempio più eclatante è quello relati-

vo alla disposizione sulla responsabilità amministrativa d'impresa, dedotta da una legge emanata per contrastare fenomeni di cattiva gestione amministrativa di grandi sistemi industriali, che qui si trasferisce al tema della sicurezza e si pretende di applicarla a un'impresa che ha tre soci o ad una associazione di volontariato. Peraltro per evitare questa responsabilità, una microimpresa dovrebbe adottare un modello organizzativo che prevede quattro livelli organizzativi, anche se con due dipendenti! Ne dovrei assumere altri due, così con quattro dipendenti riesco a implementare un Sgsl, altrimenti non potrò mai farlo. Se riteniamo giusto far corrispondere ad una responsabilità una sanzione importante, l'inadempienza deve essere grave.

- *rivisitare il sistema sanzionatorio per renderlo proporzionale, credibile e applicabile.* L'ultima cosa, che abbiamo sostenuto e che vorrei sottolineare anche qui, è che esiste un problema di risorse. Ci sono importanti risorse utilizzate in maniera politicamente sbagliata ed eticamente negativa e riguardano gli attivi prodotti dall'Inail sui premi annuali versati dalle imprese e in particolare sulla gestione artigiani che produce un attivo di circa 900 milioni di euro ogni anno, risorse che vengono utilizzate in maniera impropria per risanare i bilanci dello Stato.

Bisogna allora riportare il discorso dell'uso delle risorse per i fini per i quali

sono state messe a disposizione e cioè per fare sicurezza e prevenzione.

Abbiamo, nonostante il periodo di crisi, un trend positivo di diminuzione degli infortuni, quindi è assolutamente necessario rivedere al ribasso le tariffe del settore artigiano, oltre a provvedere a un utilizzo proprio, istituzionalmente previsto nello Statuto Inail, degli avanzi di gestione annuale che attualmente si aggirano sui due miliardi complessivi ma che continueranno ad aumentare grazie al trend positivo sugli infortuni che i dati ci dimostrano.

### **3.3 - Il difficile cammino dell'avviso comune tra le parti sociali**

di Angelo Algieri<sup>3</sup>

In questi giorni<sup>4</sup> siamo impegnati al Ministero del Lavoro per verificare se è possibile un avviso comune tra le parti sociali e vedere quali miglioramenti possono essere apportati al decreto legislativo 81/07.

Contemporaneamente un'analogha iniziativa è in atto anche al Cnel, mentre a livello parlamentare la Commissione d'inchiesta sta facendo delle audizioni sul tema degli infortuni e delle morti bianche.

Questo lavoro intenso dimostra, se ce ne fosse bisogno, come questa discussione sul tema della sicurezza del lavoro non sia mai scomparsa dallo scenario dell'opinione pubblica, dallo scena-

<sup>3</sup> Responsabile Ufficio Ambiente e Territorio Legacoop.

<sup>4</sup> Dicembre 2008.

---

rio politico perché di sicurezza sul lavoro non si discute di tanto in tanto perché ci sono dei morti o infortuni, ma perché la sicurezza è ormai nella coscienza collettiva. Questo è un dato di fondo.

Se pensiamo che la prima proposta di un Testo Unico era nella legge del 1978 sulla riforma sanitaria e che ad esso si è arrivati soltanto nel 2007, io credo che ciò è stato possibile perché la sicurezza è diventata un patrimonio collettivo e ha assunto grande consapevolezza sociale.

Le polemiche sull'avviso comune di questi giorni, forse risentono molto anche di polemiche che ci sono state, durante la parte finale del confronto prima dell'emanazione del Testo Unico. Come organizzazioni imprenditoriali, abbiamo preparato un documento in vista della redazione dell'avviso comune. In questo documento intanto c'è scritto che il Testo Unico – il d.lgs. 81 – è lo strumento importante per consolidare e accelerare l'attuale tendenza in diminuzione degli indici infortunistici e serve a introdurre logiche e obiettivi innovativi di prevenzione.

Vanno però recuperate e introdotte alcune ulteriori modifiche al testo attuale senza stravolgere il quadro giuridico, ma intervenendo sui singoli aspetti critici. Il decreto legislativo 81, con le dovute modifiche, consentirà di ridurre ulteriormente i morti e gli infortuni, di creare prevenzione e la coscienza sull'importanza di come debba essere vissuta la sicurezza nelle imprese.

Fatto tutto ciò potremmo dire di aver

compiuto un ulteriore positivo passo avanti.

Si dice che fino a quando ci sarà una persona che muore, una sola persona che ha un infortunio, vorrà dire che non abbiamo fatto abbastanza. Condivido questa affermazione di andare sempre di più avanti per ridurre queste negatività, ma è già positivo il fatto che si sta producendo una riduzione sia di infortuni più o meno gravi, che mortali.

Il lavoro che vorremmo fare, con l'avviso comune, è quello di reintervenire sulle norme per produrre quei miglioramenti che mi sembrano erano già anticipati nella relazione del Consigliere Perini. Tale relazione ha già messo in luce l'intenso lavoro fatto tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007. Il fatto che si dovesse giungere velocemente all'emanazione del Testo perché erano imminenti le elezioni politiche ha prodotto sicuramente degli errori e delle forzature. Fin dalla stesura del testo le forze imprenditoriali hanno evidenziato le incongruenze della parte sanzionatoria del decreto che non è stata verificata e condivisa al tavolo di confronto.

Abbiamo, fin da subito, ritenuto che questa parte poteva essere migliorata, ma non era un tentativo per impallinare tutto il testo. Queste sono le considerazioni generali da tener conto per intervenire, per ridurre gli errori, le contraddizioni e per migliorare e semplificare l'attuale testo.

Come Lega delle Cooperative ci interessa oltre l'aspetto normativo, il cosa fare come organizzazioni, perché la cultura della prevenzione possa vivere

sempre più nelle nostre imprese. Cito qui due o tre cose che stiamo facendo come Lega Coop:

- il dato cooperativo non emerge dai dati Inail. Le nostre rilevazioni ci segnalano che la quantità degli infortuni, nelle nostre imprese, è minore rispetto ad altre tipologie di impresa. Questo dato è basato su nostre valutazioni. Vorremmo basarlo su riscontri più oggettivi. Per verificare ciò abbiamo sottoscritto nel giugno 2008 un protocollo con l'Inail, per poter monitorare che cosa succede nelle imprese cooperative. La sottoscrizione del protocollo con Inail, ci permetterà di svolgere indagini approfondite che permettano di individuare le migliori pratiche presenti nel nostro mondo.

Attraverso l'adozione di queste migliori pratiche, che vanno oltre il formale rispetto della legislazione della sicurezza, si potranno ridurre progressivamente gli incidenti e quindi i tassi che pagano le imprese;

- *il progetto sulla qualità del lavoro cooperativo*. È prevista la somministrazione di un questionario a oltre 1.500 lavoratori di imprese cooperative per valutare come viene svolto il lavoro e la qualità della sicurezza nei luoghi di lavoro. Nel corso del 2009 saremo in grado di rendere noti i risultati definitivi di questo lavoro. Vuole essere un lavoro scientifico, da sottoporre alla valutazione complessiva del Paese.

- Di recente l'assemblea del nostro fon-

do interprofessionale ha deciso di dedicare il 10% di tutte le risorse alla sicurezza e prevenzione sui luoghi di lavoro. Quindi non più una quantità fissa di risorse, ma in percentuale. È un modo nuovo di impegnarsi per la sicurezza. Un ruolo fondamentale, nelle prime stesure del d.lgs. 81, veniva dato alla prevenzione e alle risorse per la prevenzione. Questo non si ritrova nel testo emanato. Rimane invece la necessità di fare in modo che molte delle risorse Inail possano tornare alle imprese per fare prevenzione. È un obiettivo da perseguire per portare molto più avanti il nostro essere presenti nella prevenzione e per migliorare le condizioni di vita e di salute dei lavoratori nelle nostre imprese.

### **3.4 - La cultura della sicurezza oltre la norma**

di Asset Mgmt<sup>5</sup>

*3.4.1 - La sicurezza in azienda: un pendolo che oscilla tra la norma e l'azienda*

Nel 2006 i casi di morte sul lavoro sono stati 1.250, su un totale di un milione di infortuni; nel 2007 si sono verificati 1.207 infortuni mortali su 912.615 denunce di infortuni.<sup>6</sup>

La sicurezza in azienda, nonostante l'intensa attività legislativa, è un issue di fondamentale rilevanza dell'agenda setting dei media, del Governo, delle Istituzioni delle Aziende e dell'o-

<sup>5</sup> Società di consulenza di direzione aziendale con focus sulle Risorse umane.

<sup>6</sup> Relazione Inail di accompagnamento alla bozza del nuovo Testo Unico in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

---

pinione pubblica.

Questa elevatissima attenzione e il fatto di ricondurre la responsabilità di infortuni principalmente all'azienda comportano il rischio di incentivare un atteggiamento contro-culturale di deresponsabilizzazione dei lavoratori, visti nel duplice ruolo:

- di 'vittime' delle scelte gestionali;
- oppure di meri 'esecutori' di norme, procedure e disposizioni, piuttosto che come portatori sani del *valore* della sicurezza.

E se invece si concepisse la sicurezza come un problema culturale da affrontare in modo costruttivo proponendo un modello valoriale positivo alternativo rispetto a quello attualmente diffuso?

### 3.4.2 - Cultura, cultura organizzativa e cultura della sicurezza oltre la norma

La definizione di *cultura nelle scienze sociali* è da sempre alla base di complessi dibattiti. L'antropologia culturale valorizza il carattere relativo e dinamico della cultura, quale insieme sistemico delle conoscenze, delle credenze, della morale, delle abitudini, delle pratiche che strutturano l'agire quotidiano di una comunità. Per la sociologia, il focus della riflessione sul concetto di cultura è rappresentato dal ruolo che essa riveste all'interno di un sistema sociale. Nella psicologia sociale il con-

cetto di cultura è l'insieme dei modelli che sono alla base dei processi di costruzione dell'identità psicologica e sociale di individui e gruppi.

Questo excursus, sebbene forse un po' semplicistico:

- è utile per far emergere la natura sociale della cultura;
- riflette e ripropone il percorso che ha portato a formulare un modello formativo<sup>7</sup> che pone la dimensione sociale come base per un cambiamento efficace e duraturo dei comportamenti e atteggiamenti di individui e gruppi rispetto al tema della sicurezza.

Le organizzazioni sono sistemi sociali complessi, sviluppati per raggiungere obiettivi specifici attraverso la gestione organizzata di risorse, conoscenze e lavoro; la cultura organizzativa è l'insieme di assunti, valori, ideologie, conoscenze e modi di pensare condivisi dai membri di un'organizzazione.

Edgar Schein<sup>8</sup> attribuisce alla cultura organizzativa due principali funzioni:

- risolvere i problemi di adattamento esterno;
- risolvere i problemi di integrazione interna.

Schein approfondisce il discorso sulla cultura organizzativa identificando tre livelli in cui essa si compone (fig. 1, pagina seguente):

<sup>7</sup> Asset Mgmt ha formulato un modello formativo, descritto nelle pagine seguenti, applicato in progetti realizzati per aziende come Endesa Italia, Meridiana, Geasar, Eurallumina, Q8. Il modello è descritto in De Cesare S., Virdia L., Fioravanti G., *La cultura della sicurezza sul lavoro oltre la norma*, Franco Angeli, 2007. [www.assetmgmt.it](http://www.assetmgmt.it)

<sup>8</sup> Schein E. H., *Cultura d'azienda e leadership. Una prospettiva dinamica*, Guerini e Associati, Milano, 1998.

**Fig. 1 - I livelli della cultura organizzativa secondo Edgar Schein**



- gli *artefatti*, che rappresentano il livello più superficiale e più manifesto della cultura di un'organizzazione;
- i *valori dichiarati*, che rappresentano il livello intermedio;
- gli *assunti di base*, che rappresentano il livello più profondo e inconsapevole;

Secondo una definizione classica che Schein propone, la cultura organizzativa è un insieme coerente di assunti fondamentali che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato imparando ad affrontare i suoi problemi di

adattamento esterno e di integrazione interna – che si è rilevato così funzionale da poter essere considerato valido e, quindi, da essere indicato ai nuovi membri come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a quei problemi<sup>9</sup>.

Sviluppare una cultura della sicurezza in azienda, significa, dunque, che l'adozione di comportamenti sicuri sia il naturale risultato dell'assunzione della sicurezza stessa come un valore che orienta scelte e condotta.

Per stilare una sorta di decalogo, ecco

<sup>9</sup> Schein, E.H., *Verso una nuova consapevolezza della cultura organizzativa* in Gagliardi P. (acd) *Le imprese come culture*, Isedi, ed. Petrini, Torino, 1986.

---

alcuni attributi fondamentali di una cultura della sicurezza capace di andare oltre la norma:

1. le relazioni a tutti i livelli sono forti;
2. la sicurezza è un valore sia per l'azienda, sia per gli individui che ne fanno parte;
3. il centro dell'attenzione per la sicurezza è sulle persone;
4. i leader si prendono cura della salute e del benessere del personale;
5. esiste una cultura di *fiducia* per analizzare senza timori gli incidenti;
6. i dipendenti partecipano attivamente allo sviluppo dei processi di sicurezza;
7. l'esperienza dei dipendenti è considerata;
8. i dipendenti ricevono feedback positivi per i loro contributi verso la sicurezza;
9. i dipendenti a tutti i livelli si occupano di sicurezza e hanno responsabilità per colleghi e collaboratori;
10. i Contractors sono pienamente integrati e sono visti come partner.

### 3.4.3 - Un modello formativo: le tre dimensioni della cultura della sicurezza<sup>10</sup>

Oltre a un'importante quota di infortuni legati alla mancanza o alla trascuratezza dei sistemi tecnici di sicurezza sulle macchine e sugli impianti, è elevato anche il numero degli infortuni comportamentali.

Assumono perciò un ruolo fondamentale l'informazione, la formazione e la partecipazione dei lavoratori.

Occorre quindi trasformare un comportamento coercitivo, voluto dall'alto, in una esigenza per lavorare meglio.

Le tre dimensioni del modello formativo sono (fig. 2 alla pagina successiva):

- cognitiva attraverso la quale condividere gli elementi conoscitivi fondamentali;
- sociale attraverso la quale far prendere consapevolezza dell'impatto che l'influenza sociale esercita sulla definizione degli atteggiamenti e sulle del rischio;
- pragmatica attraverso la quale condividere azioni e comportamenti funzionali alla diffusione della sicurezza.

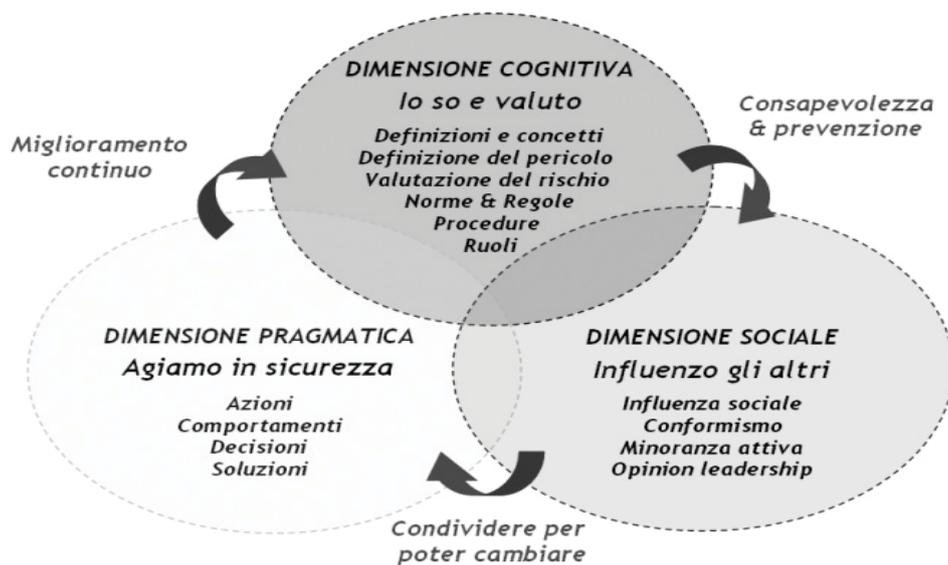
Il cambiamento verso un'assunzione profonda e diffusa della sicurezza come *habitus culturale* dovrebbe essere guidato parallelamente a livello individuale e organizzativo (fig. 3 alla pagina successiva). In entrambi i casi è possibile semplificare il percorso di sviluppo articolandolo in tre fasi.

A livello individuale, si dovrebbe puntare ad accompagnare i partecipanti ad abbandonare posizioni di passività verso comportamenti e atteggiamenti di tipo attivo e proattivo.

A livello organizzativo, per favorire la creazione sinergica di sicurezza è necessario passare da posizioni di dipendenza o di indipendenza funzionale, a posizioni di interdipendenza.

<sup>10</sup> Cfr. nota 9.

**Fig. 2 – Il modello Asset Mgmt: le tre dimensioni della cultura della sicurezza**



*"Non pensare a quello che la Sicurezza può fare per te, ma a quello che tu puoi fare per la Sicurezza"*

**Fig. 3 – L'escalation della cultura della sicurezza oltre la norma**



### 3.4.4 - Le esperienze Asset Mgmt

#### A - Attività formativa

Target: operativi di impianto e ditte terze, staff di building, tecnici di territorio, manager, dirigenti e preposti per la sicurezza, facilitatori della sicurezza, rete commerciale.



# Opinioni associazioni datoriali e imprese

## B - Attività editoriale

Pubblicazione del libro *La Cultura della Sicurezza sul lavoro oltre a norma* con il patrocinio di Inail e la partecipazione di grandi aziende italiane.

**INAIL**



## C - Attività di organizzazione di eventi

Presentazione di *best practices* aziendali sviluppate da Asset Mgmt nell'ambito di eventi HRCommunity.



WORKSHOP HRC  
LA CULTURA DELLA SICUREZZA  
OLTRE LA NORMA:  
Il caso Endesa Italia



1° HRC BEST PRACTICE DAY  
SICUREZZA SUL LAVORO  
Presentazione del libro  
"La Cultura della Sicurezza sul lavoro oltre la norma"

2° HRC BEST PRACTICE DAY  
SICUREZZA IN AZIENDA  
Testimonianza Q8



---

### 3.5 - La cultura della sicurezza sul lavoro

di Giordano Fatali<sup>11</sup>

Nel panorama nazionale, in cui gli incidenti sul lavoro sono all'ordine del giorno, si pone l'accento sulla necessità di fare della sicurezza sul lavoro un valore che entri a pieno titolo nella cultura italiana tout court. Sicurezza che valichi l'aspetto meramente tecnico, e che venga considerata diffusamente come una necessità viscerale, una motivazione incrollabile e un obiettivo verso cui tendere.

Ci stiamo muovendo in uno scenario singolare per complessità e articolazione. Ci stiamo cimentando giorno per giorno con la mappa del rischio, con l'emergenza continua. Per questo non possiamo più permetterci reazioni improntate alla modestia. Non abbiamo bisogno di risposte improvvisate: dobbiamo appropriarci di un senso di consapevolezza condivisa e sentirci tutti protagonisti. L'asset *sicurezza* va esaltato e concretamente valorizzato: è una sfida che ci proietta verso l'innovazione, certo. Ma più ancora ci mette a disposizione un traguardo concreto, degno di un Paese che possa dirsi realmente civile.

Dalla nostra esperienza come Community HR è senz'altro possibile affermare che moltissime aziende hanno integrato tale asset nel proprio codice genetico, proprio al pari degli altri processi produttivi.

Eppure, i fattori di rischio continuano a

minare alle fondamenta la civiltà del lavoro sano. Seppure in presenza di un calo degli incidenti sul lavoro che, secondo i dati Inail dello scorso novembre, ipotizzavano una proiezione finale per il 2008 di 1.150 infortuni mortali (57 in meno rispetto ai 1.207 del 2007), non stiamo ancora assistendo a un abbattimento di questi numeri. Nella sfida per la sicurezza l'abbattimento della tendenza è certo uno step obbligato, ma non esaurisce il cammino. Ciò che ci occorre è il crollo che tuttavia rimarrà inaccessibile, irraggiungibile senza una base di cultura.

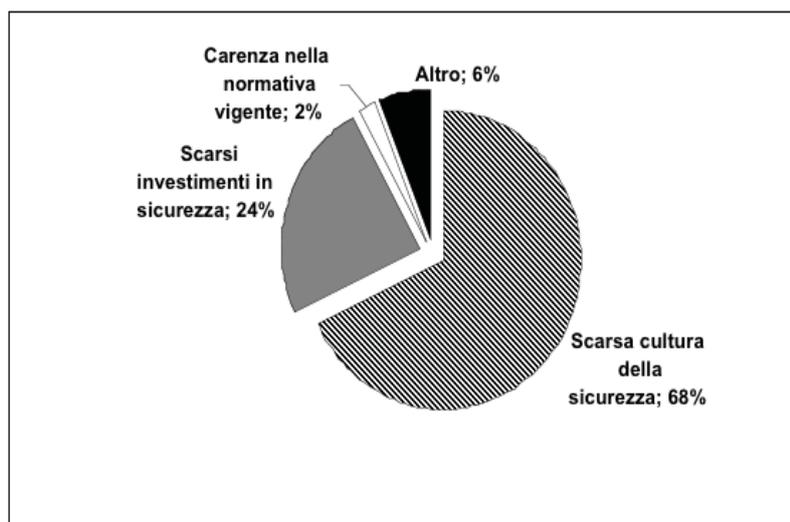
Dall'indagine HRC Academy datata dicembre 2008 emerge come gli ancora troppi incidenti sul lavoro siano legati non tanto ad assenza o incompletezza del piano normativo sulla materia, bensì e prevalentemente alla mancanza di una cultura della sicurezza, non ancora sufficientemente radicata negli ambienti di lavoro (fig.1 pagina successiva).

A sostenerlo è il 68% degli intervistati, che considera questo elemento la leva principale su cui bisogna insistere per contrastare il rischio-incidenti. Per favorire il consolidamento della cultura della sicurezza, il 73% ritiene che sia necessario partire da una maggiore attenzione nell'applicazione della normativa, rafforzando una formazione aziendale in grado di trasmetterne realmente il valore. Corre anche l'obbligo di segnalare che il 57% degli intervistati ripone fiducia nel fatto che la situazione possa cambiare con l'intro-

<sup>11</sup> Presidente di HRCommunity.

duzione del Testo Unico in materia di Sicurezza sul Lavoro, in vigore dal 1° gennaio 2009.

**Fig.1 Cause degli incidenti sul lavoro in Italia**



Fonte: HRC, dicembre 2008

La sicurezza è una problematica che non può essere di pochi e che merita un'opera di prevenzione programmata perché lavoratori e lavoro meritano adeguata protezione. Ciò significa impegnare in battaglia il rischio, avendo cura di fornire valutazioni attente e mappe condivise, affinché non esista più lavoro senza sicurezza. Per HRCommunity è necessario prevenire e proteggere, fornendo linee guida attendibili e un sistema di formazione-informazione, una solida rete di buone prassi condivise.

Si tratta di una questione che chiama in causa anzitutto il piano della motivazione: occorre uno sforzo coordinato a monte, che si traduca in una formazione culturale più che solida.

L'istantanea della congiuntura econo-

mica di questo momento storico non è certamente delle più brillanti, ma proprio per questo motivo dobbiamo farne una spinta propulsiva per reagire. Non si tratta di un impegno formale, ma di un'azione concreta, che per di più coinvolge trasversalmente tutti, affinché tutti possiamo diventare portatori sani di sicurezza. Non è soltanto una questione politica o economica, in quanto la sicurezza attinge anzitutto al sociale, affondando le sue radici nella cultura.

Per metabolizzare tutto questo bisogna cambiare mentalità, liberandosi di paradigmi forzati e di stereotipi riduttivi quanto insensati. Il primo di essi: sicurezza uguale costo.

Un'equivalenza diffusa, triste e che non

---

corrisponde affatto a verità. La sicurezza non solo non è costo ma conviene, perché genera ritorni sia sociali che economici. Una buona cultura della sicurezza rinforza l'appel dell'azienda. Ma una buona cultura va creata, vissuta, agita.

Per HRCommunity, l'impegno è quello di rispondere al bisogno delle aziende di trovare una chiave di volta nella costruzione e nella diffusione di una cultura della sicurezza responsabile. Questo contributo lo ritengo possibile attraverso un confronto dialettico tra il mondo aziendale, le Istituzioni e le parti sociali. Un confronto avviato lo scorso novembre con una *Tavola Rotonda HRC con le Istituzioni: Sicurezza sul Lavoro 2008* e destinato a proseguire.

### **3.6 - La sicurezza sul lavoro in Cofathec**

di Roberto Alajmo<sup>12</sup>

Una migliore organizzazione aziendale, il controllo costante sulle procedure, tante ore di formazione interna e la convinzione che la sicurezza sul lavoro sia un valore su cui investire hanno portato Cofathec, filiale del gruppo GDF Suez e leader nei servizi energetici e multitecnologici, ad abbattere il numero degli infortuni sul lavoro del 53% nel triennio 2004 – 2007.

Nel 2007, gli incidenti sul lavoro registrati nell'ambito del gruppo sono stati 40, con un tasso di frequenza degli infortuni (numero di episodi infortunistici

per milione di ore lavorate l'anno) del 10,5, che ha superato l'obiettivo del 12 prefissato per lo stesso anno.

Un risultato importante perché questi numeri ci dicono che più di 60 nostri colleghi non hanno subito traumi a causa di incidenti sul lavoro e che abbiamo migliorato la qualità e la sicurezza grazie alla convinzione e all'impegno di chi lavora sul campo, dirigenti e personale tecnico.

#### *3.6.1 - Responsabilizzare 'a cascata': la sicurezza diventa un problema di tutti*

È dal 2004 che Cofathec punta seriamente a implementare il suo sistema di qualità e sicurezza, attraverso la partecipazione dei lavoratori ai processi di riorganizzazione aziendale e all'ottimizzazione delle procedure. Quando si verifica un incidente non si tratta quasi mai di una imprevedibile fatalità. È piuttosto il sintomo di una non adeguata organizzazione del lavoro.

Il cambiamento organizzativo fondamentale operato all'interno dell'azienda è stato la scelta di non mantenere la Sicurezza come una funzione centralizzata, di staff, ma di responsabilizzare a cascata tutti gli operativi, portando la responsabilità della prevenzione a livello di Area e rendendo inscindibile l'attuazione delle politiche di sicurezza dalla gestione organizzativa e operativa. La salute del personale dipendente è fattore prioritario nella gestione aziendale, non solo dal punto di vista etico, ma anche come reale opportunità di

<sup>12</sup> Responsabile Etica Ambiente Qualità e Sicurezza di Cofathec.

miglioramento dell'efficienza complessiva dell'azienda. Questo è l'approccio di Cofathec al tema della sicurezza.

Il primo a credere in questa rivoluzione è stato il nostro Presidente Jean Pierre Monéger, convinto che l'idea di sicurezza non consista nel semplice mettersi in regola con le normative. Gli adempimenti burocratici e formali consentono sicuramente di evitare sanzioni o, nei casi peggiori, addirittura l'arresto, ma è un atteggiamento perdente, che rischia di produrre un sistema di sicurezza che si occupa dei problemi solo ex post.

Prevenire i danni alla fonte è approccio di tutt'altro tipo, che presuppone l'assunzione di un sistema di organizzazione del lavoro modificabile e perfettibile, che impone di riconsiderare l'assetto dei processi di lavoro sotto il profilo della scelta dei mezzi, dell'utilizzo delle sostanze, dell'organizzazione degli spazi e dell'assegnazione delle mansioni, con il fine di individuare e prevenire le possibilità oggettive di rischio. Perché tutti i rischi sono gestibili e i lavoratori, che detengono la conoscenza dei processi, sono i primi a dover essere coinvolti nella revisione e nella progettazione dei processi industriali.

### *3.6.2 - La sicurezza come fattore di business*

Anche sul fronte del business, una sicurezza che degradi a mero adempimento formale o ad una tardiva messa in regola, raramente si rivela davvero vantaggiosa. Il benessere, la salute e la sicurezza hanno un valore assoluto e

trasversale, che incide sulla motivazione e la produttività dei lavoratori ed è strumentale al conseguimento di maggiori livelli di competitività aziendale. Ne dà conferma l'analisi economica, secondo la quale i costi sostanziali a carico di un'azienda sono connessi alle cattive condizioni di salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro e conseguentemente a una minore produttività, alla perdita motivazionale, ad alti tassi di assenteismo e malattia, a condizioni di maggiore stress fino ai pensionamenti anticipati.

Una corretta interpretazione del concetto di sicurezza fondata su un'attenta valutazione del rischio e sulla selezione di investimenti mirati, frutto di una conoscenza profonda dell'organizzazione aziendale e dell'intervento dei lavoratori nelle singole fasi che compongono il ciclo produttivo, genera invece valore aggiunto. Oltre a riportare in positivo gli indicatori legati alla motivazione e alla produttività del singolo, l'attuazione di politiche di sicurezza interna consente anche di stabilizzare e ridurre il numero dei disservizi di processi e impianti di produzione, ovvero di incidenti e sinistri al patrimonio produttivo, con conseguenti danni economici e materiali evitati.

Parimenti, modelli codificati e praticati di sicurezza, tendenzialmente riducono il numero degli incidenti, la loro gravità e la lunghezza dell'infortunio, consentendo all'azienda notevoli risparmi circa gli oneri Inail. Indirettamente inoltre, minori incidenti consentono una maggiore stabilizzazione dell'organiz-

zazione produttiva e minori modifiche agli assetti organizzativi per assenze o sostituzioni.

In ultimo, se la sicurezza è tanto evoluta da consentire il conseguimento delle certificazioni, l'azienda può meglio competere sul mercato, soprattutto nel caso di appalti pubblici che prevedano il possesso di certificazioni come requisiti di accesso.

### 3.6.3 - Formazione e monitoraggio

Determinante, per Cofathec, è il ruolo della formazione. Mentre nel 2004 le ore dedicate ai temi della sicurezza ammontavano a 368 su un totale di 9.022, nel 2007 sono arrivate a 5.317 su un totale di 16.842.

I temi affrontati sono stati:

- le analisi ad albero delle cause;
- il libretto consegnato a tutti i dipendenti sulla legge 626/94;
- l'informazione e la formazione dei nuovi assunti e dei lavoratori interessati a cambi di mansione;
- l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze necessarie per svolgere al meglio il ruolo di preposto (ruolo cardine nella gestione della sicurezza);
- il primo intervento antincendio;
- la gestione delle emergenze;
- il primo soccorso;
- la formazione sulla norma Iso 14.001 e sulle emergenze ambientali;
- la gestione dei rifiuti;
- la gestione degli impianti termici e le emissioni in atmosfera;

- la gestione di sostanze nocive per lo strato di ozono;

- la prevenzione di malattie virali legate alle condizioni ambientali di lavoro come legionella e pandemia aviaria;

- il rischio industriale Atex e quello legato alla presenza di amianto.

Il monitoraggio costante del management sulla sicurezza è portato avanti attraverso report settimanali e mensili sul tasso di frequenza degli infortuni, una maggiore presenza delle funzioni di supporto sulle aree per accompagnare la formazione e la sensibilizzazione sul tema, l'utilizzo della metodologia di analisi degli infortuni 'ad albero delle cause' e l'adeguamento delle procedure anti-infortunistiche.

Ma è il senso di responsabilità ossia il sentirsi davvero responsabile della vita e della salute dei lavoratori, la chiave di volta. Sono, infatti, le persone con il loro impegno e la coerenza di comportamento, a essere il fattore determinante del cambiamento.

## 3.7 - Obiettivo: zero infortuni Iniziativa per la sicurezza sul lavoro della ThyssenKrupp

Klaus-Peter Hennig<sup>13</sup>

### 3.7.1 - Premessa

Il 6 dicembre 2007 nello stabilimento torinese della ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni Giuseppe Demasi, Angelo Laurino, Rocco Marzo, Rosario Rodinò,

<sup>13</sup> Consiglio di Amministrazione della ThyssenKrupp Stainless AG, Responsabile per Personale e Affari Sociali.

Bruno Santino, Antonio Schiavone e Roberto Scola hanno perso la vita a causa delle gravissime ustioni provocate da un terribile incendio. Oltre al lutto per questi uomini, l'incidente deve rappresentare un monito e al contempo una sfida affinché simili episodi non possano più accadere.

Nel campo della sicurezza sul lavoro non devono esistere differenze a livello nazionale. Per ThyssenKrupp è un impegno a livello mondiale. Senza contare la Germania, dopo gli Usa, il Brasile e la Francia, l'Italia è il quarto paese in ordine di importanza con quasi 7.000 dipendenti.

ThyssenKrupp opera con più di 30 imprese in Italia: le più grandi sono<sup>14</sup>:

- Berco S.p.A. (3.051 dipendenti);
- ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni S.p.A. (2.279 dipendenti);
- ThyssenKrupp Elevator Italia S.p.A. (incluse società servizi: 305 dipendenti);
- Rothe Erde – Metallurgica Rossi S.p.A. (232 dipendenti);
- Società delle Fucine S.r.l. (213 dipendenti);
- Tubificio di Terni S.r.l. (181 dipendenti);
- Terninox S.p.A. (150 dipendenti);
- ThyssenKrupp Titanium S.p.A. (129 dipendenti);
- ThyssenKrupp Ceteco S.r.l. (94 dipendenti).

ThyssenKrupp crede nel futuro economico delle proprie imprese italiane.

Nell'ultimo esercizio<sup>15</sup> ThyssenKrupp ha investito in Italia quasi 160 milioni di

euro, la maggior parte dei quali nella ThyssenKrupp-AST (accanto ai grandi progetti in Brasile e negli Usa, il terzo grande progetto d'investimento del gruppo ThyssenKrupp è a Terni).

Il direttivo ThyssenKrupp AG ha concordato insieme al comitato aziendale europeo 10 linee guida per la sicurezza sul lavoro. Uno dei principi centrali afferma che la sicurezza sul lavoro è un obiettivo aziendale di pari importanza al successo economico e alla qualità dei prodotti e dei servizi. La sicurezza sul lavoro è un obiettivo aziendale di pari grado e può essere diffuso in modo convincente solo se i dirigenti lo perseguono in modo coerente. Le linee guida, pubblicate anche in lingua italiana, sottolineano pertanto che la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro sono un compito della dirigenza, anche perché gli infortuni dovuti al comportamento costituiscono una percentuale elevata nel volume totale di sinistri. In queste linee guida viene data particolare importanza alla sicurezza sul lavoro dei dipendenti degli appaltatori, per i quali devono essere applicati gli stessi standard di sicurezza dei dipendenti interni.

### 3.7.2 - L'iniziativa 'Zero Infortuni'

Nel 2005 il consiglio d'amministrazione di ThyssenKrupp AG ha definito un'iniziativa a livello di gruppo con obiettivo 'Zero Infortuni', che viene attuata in modo sistematico. È nostra ferma convinzione che sia possibile im-

<sup>14</sup> Situazione al 30.09.2008.

<sup>15</sup> 01.10.2007 – 30.09.2008.

---

pedire qualsiasi incidente. Questa iniziativa senza limiti di tempo comprende un'ampia strategia ed è parte integrante della politica del personale. I principali elementi di questa iniziativa sono in dettaglio:

*Il ruolo esemplare dei dirigenti.* Alla ThyssenKrupp l'impegno per la sicurezza sul lavoro è un compito fondamentale dei dirigenti. Il management di ogni impresa del gruppo si assume la responsabilità personale di attuare il sistema di sicurezza sul lavoro nel rispetto delle particolarità e dei regolamenti nazionali. I tecnici responsabili della sicurezza e gli esperti di sicurezza sul lavoro sostengono questo processo importante, a fianco della dirigenza.

*I corsi di addestramento e formazione.* La realizzazione di corsi di addestramento e formazione mirati ha già una lunga tradizione nel Gruppo ThyssenKrupp. Oltre a trasmettere contenuti teorici, i corsi puntano in particolare alla realizzazione di moduli di esercitazioni pratiche. Pertanto, la formazione dei dirigenti e dei dipendenti delle ditte appaltatrici assume un'importanza centrale, in particolare nei corsi pratici antincendio.

*L'ottimizzazione dei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro.* Il perfezionamento dei sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro è un compito prioritario fin dal 2007. Il consiglio d'amministrazione di ThyssenKrupp AG ha emesso in tale ambito una chiara raccomandazione per l'applicazione della norma internazionale OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety

Assessment Series).

*La valutazione dei rischi.* Nel Gruppo ThyssenKrupp, una valutazione conseguente dei rischi ha lo scopo di identificare gli ambiti di miglioramento tecnico, organizzativo e comportamentale. Sulla base di indicatori fissi, si determinano sistematicamente i punti deboli e si definiscono gli interventi di miglioramento, che sono poi attuati di conseguenza.

*L'analisi degli infortuni e deduzione di interventi.* Nonostante le numerose misure preventive, gli infortuni si verificano ugualmente. In tal caso è nostro impegno imperativo eseguire un'analisi strutturata e diretta dell'incidente, da cui desumere tutte le misure necessarie per evitare che l'infortunio possa ripetersi in futuro. Particolarmente importante è anche la registrazione e l'analisi dei mancati infortuni e dei comportamenti insicuri al fine di analizzare ed eliminare le discrepanze.

*L'informazione e la comunicazione.* L'informazione di tutti i dirigenti e dipendenti è un passo importante per migliorare la sicurezza sul lavoro. A tale scopo è possibile ricorrere a un'ampia gamma di informazioni, come per esempio campagne con manifesti mirati, pubblicazioni in internet e intranet e riviste interne.

*Il benchmarking.* Un benchmarking intensivo è svolto non solo all'interno del Gruppo ThyssenKrupp, ma viene stimolato attraverso lo scambio di esperienze con partner esterni comparabili. Con il motto 'Imparare dai migliori' si analizzano campagne di sicurezza sul lavoro

di successo che sono poi adeguate e impiegate nelle unità del Gruppo in base alle rispettive esigenze.

*La promozione della salute.* Proteggere la salute e rafforzare l'efficienza e la disponibilità dei nostri dipendenti fa parte dei nostri impegni evidenti. A tale scopo in tutte le unità del gruppo vengono sviluppati e realizzati interventi idonei.

*La modifica del comportamento per un lavoro sicuro.* Un altro nuovo argomento fondamentale è il progetto 'Modifica della mentalità e del comportamento nella sicurezza sul lavoro'. Dopo aver realizzato negli ultimi anni prevalentemente miglioramenti di carattere tecnico e organizzativo nelle imprese, stiamo ora affrontando in modo intensivo gli infortuni dovuti al comportamento. Nel corso di un congresso sulla Best Practice di sicurezza sul lavoro, sotto la direzione del sig. Labonte, membro del Consiglio di Amministrazione di ThyssenKrupp AG, sono state presentate nel 2008 le attività nel campo degli infortuni causati da fattori comportamentali in tutte le unità del gruppo e sono state scambiate le relative esperienze.

*L'intensificazione dello scambio internazionale di esperienze.* Nonostante gli specifici diversi approcci nazionali, è necessario uno scambio di informazioni a livello internazionale, che viene rafforzato nei singoli segmenti, a livello di Paese e di Gruppo. In tutto il mondo vengono organizzati meeting regionali con gli esperti responsabili della sicurezza, in cui si utilizzano i comitati di Gruppo organizzati insieme ai consigli

di fabbrica e agli esperti responsabili della sicurezza. Oltre ad uno scambio di esperienze, in questi incontri vengono studiate e concordate misure concrete di sicurezza sul lavoro.

### 3.7.3 - La sicurezza sul lavoro nelle imprese ThyssenKrupp italiane: l'esempio di ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni

Tutti i dirigenti ThyssenKrupp in Italia sono consapevoli del fatto che la sicurezza sul lavoro debba essere considerata seriamente un obiettivo aziendale di ordine superiore e che non possa essere una professione puramente formale. L'iniziativa 'Zero Infortuni' viene realizzata anche nelle imprese italiane. Un esempio è lo stabilimento ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni (TKL-AST).

«La realizzazione dell'iniziativa Zero Infortuni è un impegno palese» è il motto di TKL-AST in Italia. Il punto di partenza è il protocollo per la sicurezza del 1 febbraio 2008, che è stato raggiunto anche grazie al supporto dell'ex ministro del Lavoro Cesare Damiano alla presenza dei Segretari di Stato Antonio Michele Montagnino e Gian Paolo Patta. Insieme alle istituzioni nazionali, regionali e locali e agli enti competenti per la sicurezza sul lavoro in loco, i rappresentanti dei sindacati locali e la direzione aziendale TKL-AST hanno sottoscritto il protocollo d'intesa per la sicurezza. Questo accordo, esemplare per l'Italia, concerne in particolare i terzi che lavorano nell'area dello stabilimento.

Gli argomenti principali concernenti il protocollo riguardano:

---

*I sistemi di comunicazione.* Per garantire che gli stessi standard di sicurezza siano validi per tutti i lavoratori che operano a Terni è stato stabilito un sistema di comunicazioni all'incaricato per la sicurezza sul lavoro della TKL AST che coinvolge, oltre a TKL AST, anche le imprese facenti parte del Gruppo TKL AST come Società delle Fucine, Tubificio di Terni e Titanium e gli appaltatori che operano nell'area dello stabilimento. È stato nominato un responsabile per la sicurezza sul lavoro, la salute e l'ambiente che promuove la comunicazione e cooperazione all'interno dell'impresa e con le istituzioni pubbliche, le autorità e i rappresentanti di categoria.

*La collaborazione con il Rls.* L'accordo attribuisce un grande valore alla collaborazione intensiva con il Rls (Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza) e gli specialisti di sicurezza designati dalle rappresentanze sindacali (Rsu).

Oltre a colloqui interni settimanali sono previsti per esempio incontri regolari sulla sicurezza e riunioni sulla sicurezza sul lavoro per le diverse aree. Le autorità pubbliche hanno inoltre creato un comitato denominato Nucleo Operativo Integrato (Noi.), composto da rappresentanti delle istituzioni competenti per la sicurezza sul lavoro e la sicurezza antincendio Asl, Dpl, Vvf, Inal, Arpa e Ispesl, che ha il compito di accompagnare, sostenere e controllare le attività di sicurezza. Sulla base dei nuovi regolamenti di legge sulla sicurezza sul lavoro, il comitato punta ad ottimizzare le misure di controllo e prevenzione e a migliorare lo scambio d'informazioni.

*Le ditte appaltatrici.* Il protocollo sottolinea inoltre in modo particolare la sicurezza sul lavoro dei dipendenti delle ditte appaltatrici. Sono stati attuati nel frattempo criteri e procedimenti dedicati che intervengono durante il conferimento di incarichi e l'esecuzione di attività nell'area aziendale del gruppo TKL-AST e stabiliscono sanzioni. In molti casi sono già state multate ditte esterne che non si erano attenute alle prescrizioni.

*Addestramento e formazione sulla sicurezza* hanno un'importanza decisiva. I corsi sono tenuti in un centro di formazione di TKL-AST. Questo centro di formazione gestisce anche l'intero processo. In una prima fase si effettua l'analisi del fabbisogno e la pianificazione; segue quindi lo sviluppo di un progetto, la sua realizzazione ed infine anche la valutazione dei risultati con stesura dei relativi rapporti. Il programma di formazione viene studiato in conformità alle prescrizioni di legge e concordato con i sindacati.

Componenti importanti dei corsi sulla sicurezza sono la sicurezza antincendio, i lavori in zone pericolose e la gestione delle emergenze. I corsi non sono previsti solo per i dipendenti fissi di TKL-AST, ma anche per addetti in formazione, praticanti e studenti degli istituti tecnici superiori. Anche i dipendenti di ditte appaltatrici che sono legate per contratto con TKL-AST vengono addestrati sulle misure di sicurezza come sicurezza antincendio e pronto soccorso. In questo campo TKL-AST ha una particolare responsabilità, perché molti dipendenti di ditte appaltatrici non sono suffi-

cientemente consapevoli dei pericoli. Il volume dei corsi è sostanzioso. Negli ultimi esercizi il gruppo TKL-AST ha svolto oltre 10.000 giornate di addestramento, gran parte delle quali riguardanti direttamente o indirettamente la sicurezza sul lavoro.

*Sopralluoghi sul posto di lavoro.* Elementi importanti per un lavoro sicuro sono i sopralluoghi sul posto di lavoro, per identificare sistematicamente i punti critici e valutare i rischi. Vengono inoltre analizzati e valutati tutti gli infortuni, gli infortuni scampati e le situazioni pericolose e quindi attuate misure per escludere gli eventuali pericoli. Un utilizzo più intensivo di manifesti e poster, ma anche l'utilizzo della rete intranet consentono di informare in modo mirato i lavoratori.

*Protezione antincendio.* Particolare attenzione è dedicata alla protezione antincendio. Oltre a una formazione continua, vengono realizzati soprattutto procedimenti sistematici di controllo della sicurezza e, qualora necessario, interventi importanti. Sono già stati effettuati numerosi investimenti per la sicurezza antincendio e ne sono previsti altri.

*Gestione della salute.* La salute è il massimo bene dell'uomo e pertanto anche la gestione della salute rappresenta un imperativo categorico per TKL-AST. All'insegna della Health Awareness Campaign vengono attuati numerosi interventi, per esempio campagne contro il fumo, vaccinazioni preventive, progetti contro le malattie cardio-circolatorie e contro i dolori lombari. Ovviamente la squadra medica è disponibile anche ad intervenire in caso di incidenti e di ma-

lattie generiche. Check-up medici e prevenzione della salute sono altrettanto parte del campo d'azione del servizio medico. Esempi tipici di questi interventi sono i controlli audiometrici, della funzionalità polmonare, gli esami del sangue, il controllo di colesterolo e urina, elettrocardiogrammi ed esami della vista. Le misure preventive sono sempre individuali e mirate ad ogni singolo dipendente.

### 3.7.4 - Prospettive

Le esperienze delle altre imprese ThyssenKrupp nel mondo confluiscono nelle nostre iniziative su sicurezza e salute nei luoghi di lavoro in Italia. A tale scopo viene organizzato uno scambio sistematico di informazioni. In particolare, per sottolineare l'importanza della sicurezza sul lavoro alla dirigenza, nel 2009 avrà inizio una formazione sulla sicurezza sul lavoro per dirigenti che riguarderà tutte le imprese italiane ThyssenKrupp. In collaborazione con ThyssenKrupp Academy sono previsti anche alcuni seminari, i cosiddetti Impact Workouts.

Queste manifestazioni incentrate sulla sicurezza sul lavoro sono rivolte ai nostri top manager.

La responsabilità dei dirigenti e di tutte le persone interessate è il fondamento delle nostre iniziative su sicurezza e salute. In questo ambito non possiamo tollerare nessun atteggiamento superficiale nelle nostre imprese in Italia. Le imprese ThyssenKrupp italiane sono parte dell'economia e della società di questo Paese. Vogliamo rafforzare la nostra co-

---

operazione con le autorità pubbliche, con Confindustria e con i sindacati in questa direzione e collaborare attivamente per una migliore cultura della sicurezza sul lavoro in Italia.

### **3.8 - So.Ge.Si: Vestire la sicurezza**

Giorgio Di Pietro e Cinzia Mancinelli<sup>16</sup>

L'elemento cardine di un sistema fondato su una diffusa cultura della sicurezza sul lavoro è la *prevenzione*. La prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nei luoghi di lavoro è il risultato, oltre che degli interventi normativi e di accordi tra le parti sociali, anche di un processo culturale che considera il diritto al lavoro e la dignità dei lavoratori tra i valori fondamentali del patto di solidarietà di una comunità.

L'indumento da lavoro è uno degli elementi fondamentali per la garanzia della salute e della sicurezza del lavoratore. La normativa vigente considera l'indumento da lavoro come dispositivo di protezione individuale (Dpi).

I dispositivi di protezione ricoprono un ruolo sostanziale nella prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e devono essere usati con cura ed in modo appropriato dai lavoratori prestando attenzione che mantengano costantemente i requisiti e le caratteristiche di protezione per cui sono stati confezionati.

Gli indumenti/Dpi non solo devono garantire la funzione di protezione del la-

voratore, ma devono mantenere tale capacità nel tempo, per tutto il periodo del loro impiego, fino alla sostituzione.

Infatti, se i dispositivi non sono adeguatamente mantenuti in stato di efficienza e non sono gestiti con processi controllati, rischiano di minare, piuttosto che proteggere la salute dei lavoratori ed è il datore di lavoro ad essere responsabile della fornitura dell'indumento da lavoro/Dpi e del mantenimento nel tempo dei requisiti sicurezza.

Proprio il Decreto legislativo 81/2008 all'art.77 richiama le responsabilità del datore di lavoro che anche sulla base delle norme d'uso fornite dal fabbricante, individua le condizioni in cui un Dpi deve essere usato, specie per quanto riguarda la durata dell'uso, in funzione di entità del rischio, frequenza dell'esposizione al rischio, caratteristiche del posto di lavoro e prestazioni del Dpi.

Inoltre è sempre il datore di lavoro responsabile di mantenere in efficienza i Dpi e assicurarne le condizioni d'igiene, mediante la manutenzione, le riparazioni e le sostituzioni necessarie e secondo le eventuali indicazioni fornite dal fabbricante.

Il datore di lavoro deve garantire direttamente o attraverso aziende specializzate il mantenimento dei requisiti di sicurezza dell'indumento da lavoro. Invece non è prevista la possibilità che il datore di lavoro deleghi questa funzione al lavoratore autorizzandogli il lavaggio, il trattamento, il ricondizionamento ed il mantenimento dei requisiti di sicu-

<sup>16</sup> Rispettivamente Vice Presidente So.Ge.Si SpA e Responsabile progetto sicurezza So.Ge.Si S.p.A

rezza. Il lavaggio e il ricondizionamento degli indumenti da lavoro/Dpi a casa del lavoratore, oltre che vietato dalla vigente normativa sulla sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro, va contro le più elementari norme di igiene.

Gli abiti da lavoro sono ricettacolo di sostanze pericolose e/o microrganismi potenzialmente patogeni, spesso ad alta concentrazione, e quindi non devono essere trattati né in ambito domestico né in normali lavanderie a causa di cicli di lavaggio non controllati ed effettuati con metodologie non corrette. Tale pratica, purtroppo largamente diffusa, può determinare rischi per la salute del lavoratore e dei suoi familiari, inquinamenti ambientali per gli scarichi di sostanze pericolose nelle pubbliche fognature, possibili contaminazioni con effetti dannosi e pericolosi per l'intera comunità.

A questo fine è necessario rimettere in discussione la monetizzazione della sicurezza che viene largamente attuata mediante la pratica dell'indennità di lavaggio concessa al lavoratore. In tale direzione è opportuno muoversi adeguando i contratti di lavoro alle normative di sicurezza vigenti.

Tuttavia, in Italia, siamo ancora molto lontani dall'obiettivo del rispetto della norma e del corretto trattamento degli indumenti da lavoro/Dpi. I dati Istat relativi alla occupazione nell'industria nel 2004 indicano in quasi 4,5 milioni il numero degli addetti all'industria in senso stretto. Di questi non tutti sono poten-

ziali indossatori di abiti da lavoro.

Stimando intorno al 60% il numero degli addetti all'industria potenziali indossatori di abiti da lavoro si arriva ad un mercato potenziale superiore a 2,5 milioni di unità. Attualmente il tasso di penetrazione dei servizi specializzati di lavanderia industriale è stimato tra il 5/10 per cento.

*Garantire la sicurezza attraverso una corretta gestione degli indumenti da lavoro* è uno degli obiettivi di prevenzione della So.Ge.Si. S.p.A.<sup>17</sup> azienda umbra con sede a Perugia che opera dal 1982 nel settore dei servizi integrati per la sanità e le imprese. So.Ge.Si ha iniziato la propria attività con i servizi di lava-nolo della biancheria e degli abiti da lavoro per la sanità per poi sviluppare la propria iniziativa nel settore della sterilizzazione dei dispositivi medici (Kit di strumentario chirurgico e Ttr tessuto tecnico riutilizzabile per l'attività chirurgica) e specializzarsi negli ultimi anni nel servizio di lavaggio e noleggio degli indumenti da lavoro/Dpi per la sicurezza. Partendo dall'Umbria ha allargato i propri orizzonti e oggi opera in tutto il territorio nazionale. Il gruppo Schultze di cui So.Ge.Si. è l'azienda di punta, occupa circa 500 addetti, gestisce 5 lavanderie industriali e 7 centrali di sterilizzazione. Ha fatturato nel 2008 circa 45 milioni di euro.

So.Ge.Si. ha abbracciato con interesse l'iniziativa intrapresa dalla Fise/Auil in collaborazione con il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e della

<sup>17</sup> [www.sogesispa.it](http://www.sogesispa.it)

---

Previdenza sociale – Ipsel – Fise/Auil – Femca/Cisl – Filtea/Cgil – Uilta/UIL che hanno pubblicato nel 2008 un volume dal titolo: *Linee operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale*.

In quel volume vengono date le indicazioni sulle modalità di trattamento degli indumenti da lavoro/Dpi evidenziando il fatto che in Italia ci sono lavanderie industriali che si sono specializzate nel trattamento e nel mantenimento dei requisiti di sicurezza degli indumenti da lavoro/Dpi.

Tra queste società la So.Ge.Si. è altamente specializzata nel trattamento, nella cura, nell'igienizzazione e nel controllo degli standard di sicurezza degli indumenti da lavoro.

So.Ge.Si. ha infatti posto da anni al centro della propria filosofia aziendale la Qualità Totale: è certificata UNI EN ISO 9.001/2000; UNI EN ISO 14.000 / 2004; UNI EN ISO 13.485/2004; e ha le marcature CE 93/42 per i dispositivi medici sterili.

Nel settore specifico della gestione degli indumenti da lavoro la So.Ge.Si. ha ottenuto la certificazione UNI EN ISO 14.065 e 14.698 per il controllo e l'abbattimento della biocontaminazione degli indumenti da lavoro/Dpi; la UNI EN 471 per il controllo dei requisiti degli indumenti/Dpi ad alta visibilità; la UNI EN 22.000 per l'abbattimento della biocontaminazione degli indumenti da lavoro nel settore agroalimentare.

So.Ge.Si. ha quindi messo a punto un progetto sicurezza e salute sui luoghi di lavoro che la impegna a sviluppare la propria attività per il servizio di noleggio, lavaggio, ricondizionamento e controllo dei requisiti di sicurezza e della biocontaminazione (UNI EN 14.065) degli indumenti da lavoro/Dpi; in particolare degli indumenti per il settore agroalimentare (UNI EN ISO 22.000); nella gestione della rintracciabilità con Rfid e controllo dei requisiti di sicurezza (UNI EN 471) degli indumenti/DPI ad alta visibilità e nella organizzazione di servizi di consulenza, analisi del rischio, e formazione sulla sicurezza in applicazione del D. Lgs 81/2008.

La gestione degli indumenti da lavoro attraverso lavanderie specializzate è quindi elemento di garanzia del rispetto della normativa sia per i datori di lavoro che per i lavoratori.

Parallelamente alla cura dell'igiene e alla manutenzione dei capi So.Ge.Si. ha deciso come strategia di sviluppo del proprio marchio di 'aiutare la sicurezza rendendo gradevole l'indumento da lavoro'.

Infatti troppo spesso l'indumento da lavoro non viene indossato, oppure indossato malvolentieri e con fastidio perché informe, brutto e confezionato senza cura. Il nostro obiettivo è quello di realizzare e distribuire abiti da lavoro che possano coniugare sicurezza e vestibilità, protezione e gradevolezza, prevenzione e piacere.

Con questo obiettivo So.Ge.Si. ha recentemente avviato una collaborazione con lo IED (Istituto Europeo del Design)

di Roma, con l'obiettivo di promuovere la cultura del lavoro in sicurezza rendendo l'abbigliamento del lavoratore bello e confortevole e quindi tale da poter essere indossato con piacere. Il fine ultimo è quello di cambiare la percezione del lavoratore verso i dispositivi di protezione e così aiutare la riduzione degli incidenti dovuti alla mancanza di utilizzo dei Dpi.

Il progetto è innovativo in quanto prevede il coinvolgimento dell'alta formazione nel settore creativo del design e della manifattura accanto a operatori impegnati nella prevenzione della sicurezza.

In un sistema di sviluppo basato sulla ricerca e l'innovazione, che mette in rete settori della società anche molto diversi tra loro intorno al paradigma comune della prevenzione, So.Ge.Si. si pone l'obiettivo di investire le proprie risorse credendo nei lavoratori e nelle imprese che hanno scelto il lavoro sicuro e la cultura della cura e della sicurezza.

### **Bibliografia**

EBLI Ente Bilaterale Lavanderie Industriali (Fise/Auil, Femca/Cisl, Filtea/Cgil, Uilta/Uiil) - *Osservatorio sul settore delle lavanderie industriali – Primo rapporto – 2006*

FISE/AUIL in collaborazione con Ministero della salute – Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ispesl, Fise/Auil, Femca/Cisl, Filtea/Cgil, Uilta/Uiil- Linee operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI) – 2008

IED Roma – Sicurezza: un diritto da indossare – Progetto per l'anno accademico 2008/2009

---

## 4. OPINIONI SINDACATO E ASSOCIAZIONI

### 4.1 - Cgil

di Paola Agnello Modica<sup>1</sup>

Prima ancora che la (prevedibile) crisi si abbattesse sul sistema finanziario e produttivo mondiale e italiano, il ministro Sacconi aveva invitato le parti sociali a predisporre un Avviso comune teso a superare i diversi giudizi dati sulla normativa su salute e sicurezza e a indicare come modificare quanto entrato in vigore solo il 15 maggio scorso. Nel contempo si è esercitato a rinviare l'entrata in vigore di alcune parti (alcuni rinvii sono al 16 maggio 2009, cioè dopo la scadenza dei 12 mesi per 'even-

tuali' decreti correttivi) e a modificare altre condizioni di lavoro che pesantemente incidono sulla salute e sicurezza (precarietà, orari, lotta al lavoro nero, ecc), mentre, ovviamente, non ha ancora dato attuazione attraverso la decretazione necessaria, alle disposizioni di legge. Ha invece emanato un illegittimo provvedimento per i controlli da tossicodipendenza tra i lavoratori.

Del resto, già nel Libro Verde aveva ben esplicitato che anche questa materia dovesse trovare sede presso la bilateralità (superando nella sostanza il ruolo di rappresentanza e quindi di efficacia degli Rls), ma le intenzioni van-

<sup>1</sup> Segreteria confederale Cgil.

no oltre. Sono indicative sia la direttiva del ministro che depotenzia le attività di vigilanza, sia le sue dichiarazioni, sia la frenata nella lotta al lavoro nero e i tagli nei trasferimenti alle Regioni. Emblematici poi alcuni concetti espressi dal ministro in Parlamento (il virgolettato è testuale): «per il Governo si debba sviluppare un'azione più per obiettivi che per regole»; pensano di «rendere cedevoli alcune disposizioni del Testo Unico di fronte alla bilateralità e alla collaborazione tra parti sociali»; «dove c'è il cono di luce della bilateralità si può anche soprassedere alle funzioni ispettive»; «intende ricondurre a responsabilità centrale la vigilanza»; il TU è «uno strumento per valorizzare la bilateralità». In altre sedi ha poi chiarito che eliminerà il divieto di visita preassuntiva (cioè attacco all'art. 5 Statuto Lavoratori) e rilancerà la bilateralità su salute e sicurezza nel lavoro con nuovi strumenti.

In queste operazioni come ha un grande alleato il mondo delle imprese, capeggiato dalla Confindustria, con cui condivide che la maggioranza degli infortuni avviene per *patologie comportamentali* (come se fossero i lavoratori a decidere tipo di rapporto di lavoro, dimensione impresa, appalti, organizzazione del lavoro, turni, ritmi, strumenti, ecc.). Le associazioni datoriali hanno elaborato un documento per l'eventuale Avviso comune consegnato al solo ministero e non al sindacato: una ulteriore novità nelle relazioni industriali. Ci sono state consegnate (bontà loro) solo le ultime 4 di 14 pagine, cioè l'elenco dei

*principali interventi in materia di semplificazione*. Semplificazione, come riforma, possono essere obiettivi positivi o nascondere nefandezze. Basta scorrere i 46 punti ed è chiaro che siamo nella seconda fattispecie. Perché ipotizzano un pesante arretramento (di decenni) e lo svuotamento di quanto conquistato su temi quali i diritti dei lavoratori, la valutazione dei rischi, gli appalti, la sorveglianza sanitaria, la rappresentanza.

Non è quindi atteggiamento preconcepito supporre che Sacconi e la Confindustria (a nome di tutti i datori di lavoro) abbiano come obiettivo la riproposizione del vecchio *Testo Unico* che il precedente governo Berlusconi fu costretto a ritirare dal Parlamento, quello che prevedeva il superamento art. 2087 c.c., poche regole e rinvio a buone tecniche e buone prassi: cioè norme non esigibili e affidamento al buon cuore datoriale per la tutela dell'integrità psicofisica di chi lavora. Nel merito abbiamo dato e manteniamo un giudizio positivo sulla attuale normazione e al merito ci atterremo nelle relazioni future.

Eppure la legge 123/07 e il D.lgs. 81/2008, sebbene non ancora pienamente attuati, hanno già iniziato a produrre i primi risultati, positivi, di cui indice importante è l'abbattimento del 10% delle morti, concentrate dopo l'agosto '07. Come ogni prodotto umano anche le leggi possono essere migliorate, ma in questo caso siamo decisamente contrari a ogni stravolgimento, neppure se camuffato da semplificazione.

Il diritto alla salute e sicurezza nel lavoro

---

ro hanno una importante fonte in alcuni articoli della Costituzione Italiana a partire dal primo «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.»; il 32 «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...»; il 35 «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni ... Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.»; il 41 «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.» La legislazione in materia prodotta durante la XV Legislatura ha avuto il merito di cercare di tramutare in legge quei precetti, sia nel merito che nel metodo.

Non va sottovalutato il metodo di continuo confronto attivato dai Ministeri del Lavoro e della Salute nei confronti delle altre istituzioni e delle parti sociali. Ciò ha permesso loro di giungere a punti di equilibrio tra le diverse esigenze senza smarrire l'asse centrale: ogni legislazione in materia deve trarre all'esigibilità del diritto all'integrità psicofisica di chi lavora. Integrità che si salvaguarda se si previene e quindi essenziale è continuare la lotta al lavoro nero e l'impegno per la riduzione drastica della

precarietà, per orari di lavoro sopportabili, per regolamentare appalti e subappalti, per rispettare chi da straniero lavora nel nostro Paese, per prevenire non solo gli infortuni ma anche le malattie di origine professionale.

La crisi non può e non deve essere pagata dai soliti noti, né in termini economici, né ancor meno, con riduzioni di tutele e diritti, di cui il primo è l'incolumità. E la Cgil continua a esigere la piena applicazione di quanto conquistato.

## **4.2 - Cisl**

di Renzo Bellini<sup>2</sup>

L'agire sindacale per garantire la tutela della salute e sicurezza e la dignità della persona sul luogo di lavoro si caratterizza (ieri, ora, domani) su tre grandi percorsi: culturale, legislativo e contrattuale.

Per quanto riguarda l'approccio culturale si tratta di continuare l'opera di sensibilizzazione sociale affinché maturi la consapevolezza che gli infortuni, le malattie professionali e i morti conseguenti non sono dovuti alla fatalità, alla disgrazia, al tributo inevitabile da pagare al 'dio' sviluppo, ma sono dovuti al profitto esasperato, alla competizione senza regole, alla sottovalutazione del rischio, alla irresponsabilità individuale e collettiva della persona. Sono tutti elementi che trovano la loro collocazione in una logica economico-produttiva che considera la persona alla stessa stregua di qualsiasi strumento tec-

<sup>2</sup> Segreteria confederale Cisl.

nico da utilizzare nel ciclo produttivo.

È a fronte di questa consapevolezza che deve maturare la convinzione che servono responsabilità collettive e condivise in cui tutti i soggetti politici-istituzionali-economico-produttivi-sindacali ecc. si devono sentire coinvolti e partecipi in percorsi di concertazione istituzionale e sociale capaci di produrre progetti per far evolvere la cultura della sicurezza.

La storia di ogni società non avviene mai per eventi ma è influenzata dai soggetti che la compongono. La cooperazione tra tutti i soggetti è quindi una strada obbligata per affrontare il problema sostanziando l'etica della responsabilità condivisa.

Con questo spirito abbiamo lavorato per l'elaborazione del decreto legislativo 81 (e così vogliamo continuare).

Questo percorso ha permesso una concertazione sia istituzionale che sociale consentendo l'elaborazione di norme e obblighi utili a dare più efficacia ed efficienza a una politica di prevenzione. In sintesi gli interventi chiave che caratterizzano questa valutazione (andando oltre le polemiche) sono:

- *l'uniformità ed effettività delle tutele*, garantendo il principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile in tutti i settori e in tutte le tipologie di rapporto di lavoro;
- *fare sistema nell'agire istituzionale*, portando a coordinamento sia tutte le politiche e le attività in materia di sicurezza sul lavoro, sia tutte le azioni specifiche relative a vigilanza-controllo, informazione, formazione, ruolo degli en-

ti, evitando in questo modo sovrapposizioni inutili e contemporaneamente 'terre di nessuno';

- *sostanziare la partecipazione delle parti sociali* attraverso il loro coinvolgimento nei vari comitati e commissioni nazionali e regionali che sottintendono tutta l'attività soprarichiamata;

- *fare del documento di valutazione dei rischi l'elemento cardine del sistema di prevenzione* analizzando la complessità dell'organizzazione del lavoro e valutando tutti i rischi compresi quello dello stress, ponendo al centro la persona con tutte le sue specificità, di genere, di età, di provenienza ecc.;

- *introdurre la certezza della rappresentanza in ogni luogo di lavoro* aumentandone la presenza, l'agibilità e le competenze, e potenziando il ruolo degli enti bilaterali.

Sono questi alcuni contenuti che in estrema sintesi vogliono evidenziare quelle innovazioni del decreto che ci hanno permesso di esprimere un giudizio positivo.

Certo, tutto è perfettibile, ma la priorità resta la ricerca di condizioni per la sua completa applicazione e gestione. È in funzione di questo obiettivo che ci siamo resi disponibili a ricercare proposte condivise su alcuni aspetti che sono stati oggetto di diversa valutazione tra le parti.

Nella ricerca di un possibile avviso comune deve però prevalere il senso di responsabilità e non la ricerca di 'rivincite' e l'affermazione esclusiva del proprio punto di vista.

La condivisione è certamente un valore

---

aggiunto solo se si lavora nel suo reale significato e si individuano quegli aggiustamenti che aiutano l'applicazione del decreto. Non può essere la riproposizione del punto di vista iniziale destrutturando il senso e il significato del decreto, annullando il faticoso lavoro di mediazione che lo ha caratterizzato.

Se questo ragionamento vale per le parti sociali altrettanto vale per il governo. Nessuno nega la sua funzione e il suo possibile intervento, ma ad esso spetta la capacità di onorare il grande lavoro di concertazione istituzionale e sociale che ha caratterizzato tutto il percorso. La concertazione non è un meccano che si monta e si smonta in funzione delle convinzioni specifiche ma esso sostanzia l'etica delle responsabilità condivise. Questo valore va salvaguardato. Se si è rispettosi di quanto detto e se non prevale la volontà di destrutturare quanto fin qui fatto, è possibile continuare un lavoro proficuo sia tra le parti sociali che con il Governo per porre rimedio a qualche incongruità o disattenzione e magari affrontare anche temi che non sono stati sufficientemente analizzati come:

- le norme del 'massimo ribasso' che caratterizzano le gare di appalto;
- la qualificazione e la certificazione che attestino l'idoneità a fare impresa, le risorse pubbliche (Inail) da dedicare alla prevenzione;
- forme premiali per le imprese che investono in sicurezza su progetti che vanno oltre il semplice rispetto di norme e di leggi ecc.

Insomma ci sono tutte le condizioni per

fare un testo legislativo in sintonia con le condizioni del nostro tempo.

Ma comunque, fatta la legge, il lavoro deve continuare attraverso l'*azione contrattuale*. La contrattazione rimane lo strumento principe per attivare una politica di prevenzione. Essa è indispensabile per fare in modo che la salute e la sicurezza diventino un elemento intrinseco dell'organizzazione del lavoro, ponendo quindi la persona al centro della sua programmazione e gestione. Troppe volte infatti la salute e sicurezza vengono considerate un limite allo sviluppo o un costo su cui risparmiare, oppure un elemento consequenziale e subordinato rispetto alle esigenze tecnico-produttive dell'azienda.

È sempre il percorso contrattuale che ci consente di intervenire sull'organizzazione del lavoro, sul rapporto uomo-macchina, sull'orario e tempi di lavoro, sulle filiere produttive e sul sistema degli appalti ecc. Inoltre essa è fondamentale per lo sviluppo di buone pratiche e buone prassi che devono andare 'oltre' e non sostituirsi agli obblighi legislativi. Buone prassi che diano indicazioni alle attività di ricerca sulle innovazioni di processo e di prodotto, che tengano conto della persona e non solo della produttività e delle aspettative del consumatore.

Sempre la contrattazione deve far evolvere i luoghi di lavoro da 'anaffettivi' a 'luoghi comuni', attivando sistemi di relazioni caratterizzati da solidarietà e cooperazione, valorizzando la persona per tutte le sue potenzialità di intelligenza, creatività, professionalità ecc.

Tutti elementi che si ottengono attraverso la partecipazione e il benessere organizzativo fanno scattare quella motivazione che produce un tipo di *energia* così essenziale nella competizione del presente e del futuro.

Questi percorsi consentono un adattamento dei luoghi di lavoro alle esigenze individuali (corporeità, soggettività) delle persone, cogliendo le problematiche insite nell'evoluzione demografica, nell'invecchiamento attivo al lavoro, nella partecipazione delle donne ecc.

Quanto fin qui detto, costituisce la condizione affinché la cultura della sicurezza, la politica di prevenzione, diventino ambiti che riguardano la complessità del sistema lavoro, le sue regole e la sua gestione in un ambito di completa interazione tra tutti i soggetti per affermare il diritto ad un lavoro caratterizzato da libertà, sicurezza, equità e dignità.

### 4.3 - Uil

di Paolo Carcassi<sup>3</sup>

Come contributo a questo nostro lavoro comune cercherò di dare il quadro della situazione in cui siamo e dei problemi che in questo momento stiamo affrontando.

Parto da tre considerazioni, secondo me molto importanti, di fronte alle quali ci troviamo e che costituiscono dei punti fermi relativamente al futuro.

*Prima considerazione:* si è determinata nel Paese una estesa e profonda sensi-

bilità rispetto alla tematica della salute e della sicurezza. Io non parlerei di cultura. La cultura della sicurezza è una cosa seria, che si crea nel corso degli anni, parte da un sistema di regole condiviso, ma soprattutto generalmente praticato. Si fonda su comportamenti estesi e omogenei che vengono immediatamente percepiti e ripresi. Chi non è in regola in qualche maniera costituisce un'eccezione rispetto al comune sentire e concretamente fare.

Non c'è ancora una cultura della sicurezza in questo Paese, c'è però una sensibilità molto forte. Guardiamo alla reazione alla sciagura della Thyssen in cui per la prima volta nella fase processuale sono emerse da parte della Pubblica accusa richieste di carattere penale molto forti. La reazione della collettività non è stata una reazione negativa. È stata una reazione che in qualche maniera ha colto il fatto eccezionale verificatosi. A fronte di elementi di rilevanza straordinaria, ha generalmente condiviso che, se provate dirette responsabilità, ci potessero essere risposte che in qualche maniera fossero a loro volta straordinarie.

*Seconda questione.* Siamo di fronte a un generale processo di diminuzione degli infortuni e dei morti e questo è un elemento positivo. Continuiamo però ad avere uno zoccolo duro di più di 1.200 morti e di quasi un milione di infortuni all'anno. Ciò è molto rilevante e quindi dobbiamo lavorare concretamente e in modo risolutivo per tentare di aggredire e frantumare questo zoccolo.

<sup>3</sup> Segreteria confederale della Uil.

---

*Ultima questione.* Non stiamo ragionando nel vuoto di cosa fare. C'è una norma, la 81/08 che esiste. C'è un testo di legge ormai definito. Non stiamo costruendo dal nulla, come qualcuno vorrebbe pretendere. Stiamo partendo da un testo di legge legittimamente approvato e valido.

L'insieme di questo ragionamento si articola sulle tre considerazioni precedenti. Non potrà che portare finalmente all'evidenziazione di responsabilità esplicite e pubbliche per gli atteggiamenti che verranno assunti e per le iniziative che verranno intraprese. Ognuno dovrà prendere posizioni chiare perché (quando si tratterà eventualmente di fare, di cambiare qualcosa, ma anche di non fare quanto previsto dalla legge) bisognerà fare i conti con quella grande sensibilità collettiva che c'è nel Paese, con il problema dello zoccolo duro del testo vigente. Tale testo ha una propria filosofia di fondo e cerca di dare una risposta organica a tutti i diversi temi che connaturano il problema della difesa della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Il testo vigente è stato costruito con un confronto intenso ed, alcuni casi, acceso tra le parti.

Ho partecipato, con le altre OO.SS. Confederali, assieme a Damiano, Montagnino, Battafarano a tutte le fasi della trattativa, perché sono state vere e proprie trattative. Al termine è emerso un testo che è stato largamente condiviso anche se non ha sempre pienamente colto le richieste del Sindacato. Se il Sindacato avesse potuto scrivere,

avrebbe scritto in maniera diversa parti rilevanti del provvedimento.

D'altronde questo è normale, in quanto noi siamo portatori di istanze di parte, seppure della parte direttamente interessata, quella dei lavoratori, sulle cui condizioni di salute e sicurezza si scaricano le inefficienze e le pericolosità del sistema produttivo.

Sono però emersi dei punti di sintesi, che noi abbiamo responsabilmente accettato. Invece oggi scopro che ci sarebbe da riparare un vulnus – parole dette dal Ministro Sacconi – derivante dal fatto che tutte le Organizzazioni datoriali non hanno condiviso, nel suo complesso o comunque in parti rilevanti, il testo della 81.

Non è lo stesso film che ho visto io. Il film che ho visto io, anzi al quale ho partecipato, è stato quello di un testo largamente condiviso in cui l'unico scontro vero e su cui non si sono trovate posizioni di mediazione è stato sulle sanzioni. Scontro non tanto tra sindacato e organizzazioni datoriali, quanto tra organizzazioni datoriali e Governo (tra l'altro con l'autorevole presenza del ministro della Giustizia, particolarmente esperto relativamente a questa tematica).

Oggi a più di sei mesi dall'entrata in vigore della legge il problema più rilevante, formidabile, di fronte a cui mi trovo è quello della mancata applicazione della legge, della mancata predisposizione degli atti necessari per la sua attuazione.

Ci sono da emanare più di 38 decreti e non so a che punto siamo; non ne è stato fatto neanche uno: neanche per

l'attuazione dell'articolo 5 'Sistema Istituzionale', né per la istituzione della Commissione Consultiva di cui all'art 9, due elementi di sistema propedeutici a tutta l'attuazione della legge (noi abbiamo dato tutti i nominativi per la Commissione sin da settembre 2008, e fino a Dicembre non si è saputo che fine abbia fatto la Commissione).

E nel contempo mi trovo portato dal Governo a dover discutere per recuperare un vulnus con le controparti, che non ho registrato nella trattativa, per tentare di trovare un'intesa mediante la definizione di un avviso comune sulle parti di disaccordo.

La situazione kafkiana ha raggiunto il limite poiché le Associazioni datoriali hanno presentato un documento che tra l'altro non abbiamo avuto la possibilità di vedere ma che ci risulta che, partendo dalla abolizione dell'art. 2087 del codice civile, rimette in discussione tutto l'impianto della legge 81/08.

Sento dire da Tommaso Campanile, a nome dell'Artigianato, che esisterebbero posizioni diverse tra le Organizzazioni datoriali e che non condividerebbero molte delle posizioni espresse da Confindustria.

Io so che c'è un documento unico, che ha dato al Governo la possibilità di dire che tutte le Associazioni datoriali sono contro la legge approvata e ne richiedono una modifica, che non è una modifica parziale bensì invece sostanziale. Ciò viene verbalmente negato e si afferma che adesso stiamo ragionando di altri temi che stiamo discutendo di semplificazioni. Quel documento

però accredita una posizione contraria di tutte le associazioni datoriali che fa certamente il gioco di chi vuole distruggere la legge.

Per uscire dagli equivoci io esprimo formalmente la mia opinione; se ci sono elementi di semplificazione positivi, per quello che riguarda me e la mia Organizzazione, la Uil, siamo per adottarli. Siamo per concordare su tutto quello che in qualche maniera può migliorare, rendere più semplice, facilitare nell'attuazione l'attuale normativa, senza indebolirne i contenuti determinanti. Finisce qui il ragionamento? Io non credo che finirà qui. Probabilmente dalle semplificazioni si passerà, con tutta evidenza prendendo a pretesto la posizione negativa di tutte le Associazioni datoriali, ad andare a esaminare altri elementi che sono di sostanza e a quel punto le posizioni non potranno più essere sfumate o confuse, ma emergeranno con chiarezza.

E lì finalmente si capirà se c'è una linea comune di tutte le Associazioni datoriali e si capirà che copertura si sta dando alle posizioni di chi eventualmente vuole scassare il decreto, perché io continuo a dire, per quello che mi riguarda, non sono disposto a scassare l'81/08.

Anche su alcuni degli elementi di dettaglio che sono stati trattati da Campanile, la questione della semplificazione sul tema degli appalti non va vista sul versante del ruolo dell'appaltatore, del povero piccolo appaltatore, micro azienda artigiana che non può essere vessata da adempimenti burocratici.

---

L'ottica da cui esaminare il tema deve essere quella dell'appaltante. Quello che è stato scritto nel documento e che ci si chiede di modificare, rimette in discussione la responsabilità solidale dell'appaltante relativamente alle tematiche di salute e sicurezza.

Quindi, al di là del fatto che da parte datoriale possa essere affermato esserci motivazioni di maggiore affinamento, di maggiore precisazione, di facilitazione e semplificazione degli adempimenti, in realtà si vanno a ledere elementi rilevanti, che cercano di affrontare la delicata situazione che si ha dalla frantumazione del processo produttivo e dalla contemporanea presenza di entità aziendali diverse nello stesso ciclo, con confusione di ruoli e responsabilità in materia di salute e sicurezza.

Ci pare di essere di fronte a una posizione che rasenta aspetti strumentali. Il Governo enfatizza una differenza che non si è vista al tavolo di trattativa.

Nella discussione, che si è successivamente aperta, vengono espresse linee che non sono tanto migliore attuazione e semplificazione, bensì di scardinamento della normativa testé approvata, senza che tra le Organizzazioni datoriali emergano quegli elementi di distinguo che vengono invece, anche in questa sede affermati.

Ribadendo la disponibilità a vedere se ci sono degli elementi che sono di semplificazione e migliore attuazione, ribadiamo il nostro sostegno convinto alla 81/08. Chiediamo che venga attuata sollecitamente negli elementi cardine che la costituiscono. Li sosterremo

e difenderemo se venissero attaccati. Possibili modifiche del decreto possono essere apportate dopo un anno di applicazione. Oggi nei convegni, si sente parlare di sostituire un sistema basato su obiettivi a uno, come quello attuale, fondato invece sulle regole. Non ho mai visto un sistema che non si basi su regole. Possono semmai esserci ulteriori obiettivi, che integrano e implementano elementi generali. Però essi devono riguardare fattori comuni di condivisione e di attuazione ma, appunto, fondati su regole.

Si potrà discutere anche se queste regole sono giuste e adeguate ma la discussione deve essere agganciata alla realtà e non vertere sui massimi sistemi.

Sento ragionare, sempre nei convegni, che un eccesso di regolazione allontana la realizzazione dell'obiettivo.

Anche se questa affermazione può essere vera sul piano teorico, ho l'impressione che la determinazione di questo punto di equilibrio, che molti vorrebbero al livello più basso, sia non tanto per una migliore garanzia di sicurezza sul lavoro ma per evitare costi, vincoli, e l'attuazione di sistemi organizzativi che richiedono impegno e responsabilità.

Stiamo ragionando di filosofie general-generiche mentre il problema fondamentale è come passare a fatti concreti.

Valuteremo su quali nuove impostazioni si baseranno le concrete proposte e misure di modifica. Come si uscirà finalmente dal generale per entrare nello specifico.

Noi rivendichiamo che, con le Parti sociali e prima di tutto con il Sindacato

(rappresentante dei lavoratori esposti ai concreti rischi per la loro salute e sicurezza) ci sia un confronto vero.

Lo abbiamo fatto con il precedente Governo e lo rivendichiamo con quello attuale.

In quel momento probabilmente saremo in condizione di discernere all'interno delle Associazioni datoriali tra chi vuole disposizioni migliorativi da chi invece sta facendo l'assalto alla baionetta. Si espliciterà l'atteggiamento di qualcuno che punta a rimettere in discussione tutto quanto, tirandosi anche dietro chi affermava di avere obiettivi diversi.

Oggi una sensibilità collettiva sulla sicurezza sul lavoro è maturata nel Paese. Il fatto che si parta finalmente da un testo coordinato ed organico, complessivamente organizzato e che costituisce un livello assodato di misure e tutele, costituiscono punti di riferimento precisi da cui nessuno potrà prescindere. Tutto ciò darà la possibilità di poter verificare la portata dei comportamenti e delle responsabilità di ognuno.

### **4.4 - Ugl: l'impegno comune per prevenire gli infortuni sul lavoro**

di Nazzareno Mollicone<sup>4</sup>

La XV legislatura si è chiusa con un atto d'indubbio alto valore politico e sociale, ovvero l'approvazione del Decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, emesso in attuazione della legge delega n. 123 del 3 agosto 2007, che realizza fi-

nalmente – dopo decenni! – il nuovo *Testo Unico per la sicurezza sul lavoro*. Occorre però dire, per amore della verità storica, che già nella precedente legislatura, la XIV chiusasi nel febbraio del 2006, il Ministero del Lavoro (all'epoca diretto dall'on. Roberto Maroni) aveva proceduto all'elaborazione di un analogo Testo Unico, per effetto di un'altra delega: ma il mancato accordo con le Regioni su molti punti sottoposti all'attenzione della Conferenza Stato Regioni, e anche con le Parti sociali, ne aveva impedito l'attuazione prima del termine della legislatura.

Memori di questa esperienza, nella XV si è proceduto da un lato con celerità e dall'altro con la massima attenzione al continuo confronto sia con le Parti Sociali sia con le Regioni.

Per quanto riguarda in particolare la celerità e l'impegno morale e politico impiegato per l'emanazione del decreto, va tenuto presente il fatto che esso sia stato pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» del 30 aprile 2008: data certamente significativa vista la ricorrenza della Festa del Lavoro del 1° maggio. Ma ancor più rilevante è il fatto che a quell'epoca la legislatura era terminata, si erano svolte le elezioni ed era mutata la maggioranza governativa! Cosa che non succede frequentemente nella storia politica e legislativa nazionale.

Ma anche questo fatto formale dimostra che, sostanzialmente, il testo uscito dall'ampia dialettica sviluppatasi in sede tecnica, ministeriale (perché vi erano

<sup>4</sup> Segretario confederale Ugl.

---

impegnati più ministeri, dal Lavoro alla Salute, dalla Giustizia all'Istruzione), sindacale e politica corrispondeva all'esigenza della Nazione. In particolare, nel mondo della produzione e del lavoro, era necessario disporre di un intervento completo in materia di informazione, formazione, prevenzione, vigilanza e sanzioni, per ridurre il più possibile il tragico quotidiano bollettino di guerra degli infortuni mortali sul lavoro, cui si aggiungono quelli – meno evidenziati dai mass-media – con lesioni invalidanti, senza contare poi il mondo sommerso delle malattie professionali, mutevoli nel tempo, nella durata e nella gravità.

Quali sono state le novità del Testo Unico? Indubbiamente il tentativo di 'coprire' l'intero arco del mondo del lavoro, tenendo conto delle diverse tipologie produttive, dimensionali delle imprese, contrattuali dei lavoratori. Il decreto 81 ha voluto superare l'impostazione (alquanto datata) del precedente decreto legislativo n. 626 del 1994 che era soprattutto una raccolta delle norme preesistenti con l'integrazione delle numerose direttive europee emesse nel frattempo sulla materia della tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e, pur conservando ovviamente queste normative, ha inteso rendere più stringente l'impegno di tutte le parti coinvolte nella questione:

- i ministeri incaricati del coordinamento e della vigilanza innanzitutto;
- gli Enti pubblici preposti a interventi diretti quali l'Inail, l'Ipsema, l'Ispesl, il Corpo dei Vigili del Fuoco, le Regioni

con le loro Aziende Sanitarie;

- i datori di lavoro;
- i lavoratori sia singolarmente sia tramite i loro rappresentanti eletti in azienda o nel territorio per vigilare sulla sicurezza sui luoghi di lavoro.

In particolare, per quanto ci riguarda direttamente come parte sociale, rileviamo la sottolineatura delle numerose procedure di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori previste nel decreto. Consultazioni che avvengono a livello aziendale, dall'esame del documento di valutazione dei rischi alla concreta verifica dell'applicazione delle misure di sicurezza. Dalle riunioni periodiche, per le analisi della situazione dei rischi fino alle informazioni dirette ai lavoratori, vi è poi la conferma, con puntualizzazione dei compiti, del rappresentante aziendale per la sicurezza. La novità importante è che si recepiscono antiche istanze sindacali come l'istituzione del rappresentante territoriale e di sito produttivo.

Importante perché, com'è noto, il maggior numero di sinistri avviene nelle piccolissime e piccole imprese dove non è possibile eleggere il rappresentante e dove spesso non è presente neanche il rappresentante sindacale. Occorre quindi che vi siano rappresentanti esterni che controllino l'adempimento delle norme in queste aziende, seguendo precise regole e comportamenti.

Altra forma di partecipazione importante è la Commissione Consultiva Nazionale (prevista dall'art. 6) e i Comitati Regionali di Coordinamento (art. 7). Vi è poi tutto l'accresciuto ruolo in materia

## Opinioni Sindacato e Associazioni

---

di prevenzione della sicurezza riservato agli Enti Bilaterali, istituiti dai contratti collettivi tra imprese e sindacati.

Infine, vi è tutto l'ampio capitolo riservato alla formazione su cui intervengono molteplici enti: dalla Commissione consultiva nazionale che approva progetti di formazione al ruolo riservato agli Enti pubblici, ma anche a quella demandata al datore di lavoro, ove possibile d'intesa con i rappresentanti dei lavoratori e con gli Enti bilaterali, per finire con quella prevista dall'art. 52 per i rappresentanti territoriali e per i piccoli imprenditori.

Si può quindi affermare che il Testo Unico ha affrontato – in un clima indubbiamente molto partecipativo – tutte le problematiche che mirano a migliorare la sicurezza sul lavoro e a limitare, per quanto possibile, gli incidenti.

Ma sarebbe sbagliato ritenere che il lavoro fosse terminato con la pubblicazione del decreto.

Molte delle cose che vi sono scritte debbono essere ancora attuate. Vi sono numerosi decreti ministeriali da emanare per il suo completamento:

- deve entrare in funzione la Commissione consultiva di cui all'art. 6;
- deve essere istituito il fondo di cui all'art. 52;
- devono essere indicate le procedure standardizzate per la valutazione dei rischi nelle piccole imprese;
- deve essere resa effettiva l'istituzione (tramite contratti collettivi, accordi interconfederali o decreti ministeriali) del rappresentante territoriale dei lavoratori per la sicurezza;

- deve essere avviato il coordinamento tra gli Enti pubblici preposti alla prevenzione e alla vigilanza;

- deve essere avviato il sistema informativo nazionale per costituire una banca dati.

Vi sono poi correttivi tecnici da apportare al decreto, soprattutto in materia di semplificazione e di adeguamento a nuove normative. Correttivi che però dovrebbero attendere almeno qualche tempo di sperimentazione del decreto, visti i pochi mesi trascorsi dalla sua entrata in vigore.

Insomma, si corre il rischio che ad un bel documento legislativo non corrisponda poi – o almeno non rapidamente – la realtà dei fatti in termini amministrativi e organizzativi.

Certamente la responsabilità è di chi oggi ha il compito di gestire Ministeri ed Enti, ma anche le Parti Sociali dovranno dimostrare effettivamente la volontà concreta di operare insieme senza mirare a modifiche sostanziali delle norme. Questo non sempre si riscontra da parte imprenditoriale come nel caso della costituzione del fondo di cui all'art. 52 e gli interventi per la semplificazione amministrativa.

Vorremmo poi, in conclusione, attirare l'attenzione su un punto dolente che il Testo Unico non poteva regolamentare, ma che pende su tutta l'intera questione della prevenzione per la riduzione degli infortuni. Si tratta del compito riservato essenzialmente alle Aziende Sanitarie Locali, le quali, però dipendono dalle Regioni. Queste ultime, a loro volta, non sembrano impegnarsi molto per raffor-

---

zare la loro piena operatività dotandole di risorse finanziarie, logistica, personale. Un esempio indicativo è quello della Thyssen Krupp di Torino dove le Asl competenti hanno avuto una parte di responsabilità per omessa vigilanza. Fra l'altro, le Regioni hanno, per effetto della riforma costituzionale dell'art. 117 avvenuta nel 2001, la potestà legislativa 'concorrente' dello Stato per quanto concerne proprio la sicurezza sul lavoro. È una potestà che hanno poco utilizzato, e che viene considerata assurda da molte parti tanto da chiederne l'abolizione in una futura revisione costituzionale perché contrasta con il coordinamento delle strutture e delle norme in materia indicato, come elemento fondamentale, anche dal Testo Unico. Le Regioni potrebbero dedicare comunque una maggiore attenzione alle strutture da loro dipendenti e cercare di coordinarsi maggiormente con lo Stato e gli Enti pubblici preposti alla stessa questione della sicurezza, in quanto emergenza nazionale, anziché perdersi nelle dispersive discussioni di competenza nelle riunioni della Conferenza Stato Regioni.

#### **4.5 - Associazione Articolo21** di Giuseppe Giulietti<sup>5</sup>

«Alla gente non interessa, i morti sul lavoro non fanno ascolti, lasciate perdere, non vale neppure la pena di provarci...», questa e altre espressioni ci furono rivolte quando, spinti dalla immensa passione civile da Cesare Damiano, de-

cidemmo di promuovere la carovana per il lavoro sicuro.

L'obiettivo esplicito e dichiarato era ed è quello di promuovere una grande alleanza tra politica, cultura, giornalismo, sindacati contro l'indifferenza e il silenzio che circondano la questione sociale in tutti i suoi molteplici aspetti. Una destra cinica e spregiudicata (anche se non mancano le lodevoli eccezioni, a cominciare dal presidente Fini e dalla segretaria dell'Ugl Renata Polverini) è riuscita a cancellare dalla agenda politica e mediatica il tema della insicurezza collettiva, del diritto alla vita anche per chi svolge le mansioni più povere e più umili.

Sappiamo tutto, per esempio, sui rumeni che delincono, ma non sappiamo che si tratta della comunità che registra il più alto numero di morti nei cantieri della edilizia. Sappiamo tutto sulle ronde padane, ma quasi nulla sulle cause di tanti stragi quotidiane. Non si tratta certo di una casualità. Lo spirito dei tempi prevede, infatti, la esaltazione della cronaca nera, il suo uso strumentale per espellere dalla attenzione generale qualsiasi riferimento alla crescente povertà al malessere sociale, alla insicurezza collettiva per una rete di solidarietà sempre più debole e sempre meno al centro delle attenzioni e delle passioni del governo Berlusconi.

Come se non bastasse il Presidente del Consiglio ha già fatto sapere che di questi temi si parla ancora troppo e ma-

<sup>5</sup> Portavoce dell'Associazione Articolo 21.

le, generando allarme e sfiducia. Per queste ragioni ha già annunciato che il polo unico Raiset dovrà conformarsi ai suoi voleri. Non gli sarà facile perché almeno su questi temi si è realizzato un fronte di alleanze culturali, politiche, sociali, civili, religiose che non sarà semplice smantellare.

La carovana, infatti, non appartiene a un partito, a una corrente, a una frazione ma è il luogo simbolico nel quale si sono ritrovati donne e uomini, associazioni e sindacati di diversa matrice, ma tutti uniti da una grande sensibilità politica e umana al tema delle vite precarie, delle insicurezze, del contrasto quotidiano e tenace contro quelle morti sul lavoro che spesso non sono il frutto di una tragica fatalità. Tragica sicuro, fatalità molto meno.

I vagoni di questo treno sono tantissimi sindacati, la federazione della stampa, gli autori del cinema e le loro associazioni, attori e attrici, giornalisti e scrittori, insegnanti, delegati alla sicurezza, ispettori, l'associazione nazionale mutilati e invalidi, le Acli, l'Arci e chiediamo scusa ai tanti che abbiamo dimenticato.

A poco a poco quello che pareva impossibile ha cominciato a prendere forma, qualche fascio di luce ha provato a squarciare le oscurità. Questo anche grazie al grande impegno profuso dal presidente Napolitano che ha fatto di questa battaglia uno dei tratti forti del suo mandato istituzionale.

Non casualmente autori, registi, musicisti, giornalisti sono tornati a interrogarsi e a raccontare le vite precarie e

le cause, le origini della strage sul lavoro e da lavoro.

Per la prima volta la mostra del cinema di Venezia, con il presidente Baratta e con il responsabile del settore cinema Marco Muller, ha deciso di spalancare le porte alla carovana, dedicando una intera giornata alla tragedia della Thyssen. Mimmo Calopresti e Pietro Balla hanno reso una testimonianza intensa e professionale alle vittime di quel rogo annunciato. Ottavia Piccolo, con straordinaria generosità, ha costruito uno spettacolo itinerante dedicato alla città degli invisibili, a tutti quelli che non ci sono più. Monica Guerritore ha prestato il suo volto e la sua voce a tante iniziative per promuovere una cultura della prevenzione. Vincenzo Caposella, i Subsonica con Davide Boosta, grande musicista e generoso testimonial di tante campagne civili, Mariella Nava, i Tete de Bois e tanti altri hanno usato la musica per contrastare la cultura della morte e della indifferenza.

Pippo del Bono, geniale teatrante, ha dedicato il suo nuovo spettacolo alle morti annunciate e mai contrastate.

Così ha fatto Stefano Mencherini, per non parlare dei tanti gruppi che da Chivasso a Casale Monferrato stanno raccontando le storie della loro comunità, contribuendo non solo a coltivare la memoria, ma anche e a richiamare l'attenzione collettiva sulla necessità di non mollare la presa, di pretendere, per esempio, la immediata applicazione delle norme che erano già state predisposte dal Governo Prodi con i ministri Damiano e Turco.

---

Questa inedita alleanza ha prodotto iniziative ovunque: a Marghera, ad Agrate Brianza, a Carbonia, a Porto Torres, a Piazza Armerina, a Gela, a Civitavecchia, a Brescia, a Como, a Gubbio, a Oriolo Romano, a Molfetta. L'elenco potrebbe continuare a lungo. Sindaci di ogni colore hanno inventato le più diverse iniziative. A Campello, in Umbria, dove morirono bruciati nello scoppio di un oleificio 4 operai, il primo cittadino Paolo Pacifici ha lanciato l'idea, subito raccolta dagli amministratori del comprensorio, di una settimana dedicata alla prevenzione. Lo stesso ha fatto il sindaco di Agrate Adriano Poletti. Ad Assisi i frati del sacro convento hanno spento le luci l'ultima notte dell'anno per testimoniare la loro solidarietà. A Piazza Armerina, in Sicilia, hanno inventato una scultura mobile, realizzata con i caschi dei minatori, che ha dato l'occasione per discutere con centinaia di ragazzi o scuole. A Enna gli ispettori del lavoro si sono impegnati a trasformare l'ora di educazione civile nell'ora dedicata alla prevenzione dei rischi. L'associazione Libera ha realizzato decine di iniziative per la legalità, ricordando a tutti che molte morti e molti infortuni derivano dalla subcultura dell'illegittimo, dell'aggiramento delle norme, dal ritorno al caporalato spesso controllato dalla criminalità organizzata. Il sindacato dei giornalisti ha lanciato la idea di una assemblea comune tra cronisti e delegati alla sicurezza per concordare un piano d'azione condiviso. In alcune realtà anche le associazioni degli industriali hanno deciso di dare

un contributo fattivo e intelligente, ma si contano ancora sulle punte delle dita. I sindacati confederali hanno dedicato il tradizionale concerto del primo maggio a questa campagna civile. Sotto i colpi di una azione paziente, unitaria, tenace, che ha visto l'impegno dell'associazione Lavoro&Welfare, anche il grande circuito mediatico è tornato ad accendere i riflettori e non solo in occasione delle grandi tragedie di Torino o di Molfetta, di Taranto, di Marghera, di Campello, per citare solo alcuni dei casi più clamorosi. Accanto alle lodevoli eccezioni di sempre dall'Unità al Manifesto, da Liberazione al cattolico Avvenire si sono aggiunte tante altre voci. Sky ha dedicato l'intero palinsesto del primo maggio alle morti sul lavoro. Rai News e il «Tg3» hanno promosso vere e proprie campagne nazionali. «Uno Mattina» ha addirittura realizzato una mini fiction. Le lene hanno fatto incursioni in vari cantieri smascherando irregolarità di ogni sorta. Enzo Biagi, Loris Mazzetti e Nevio Casadio hanno dedicato la prima puntata del nuovo appuntamento che segnò il ritorno di Biagi in Tv, proprio alla strage di Campello. «Tv Sette», «Tg2 Dossier» hanno raccolto storie dimenticate. Straordinarie Tv regionali del Piemonte e della Lombardia hanno realizzato una campagna di spot rivolta ai lavoratori stranieri, spesso i più deboli, invisibili in vita e in morte. Circuiti radiofonici legati a Radio Popolare Network, a Radio Radicale, a Ecoradio, all'agenzia Area, a Radio Vaticana hanno messo in campo decine e decine di iniziative straor-

dinarie. Rai Tre ha trasmesso il film *Apnea*, prodotto da Nicola Giuliano e diretto da Roberto Dordit, dedicato ad un episodio realmente accaduto nella provincia di Vicenza.

Peccato che il film sia stato confinato in una semi clandestina nottata di agosto. Come dimenticare straordinari cronisti, penso per tutti a Paolo Berizzi di «Repubblica», che si sono travestiti da precari e hanno raccontato il mercato delle nuove schiavitù.

Sarei davvero ingeneroso se dimenticassi che tra i primi a credere in questo progetto, anzi tra i primissimi a proporlo dobbiamo citare il regista Giuliano Montaldo, il presidente di Articolo21 Federico Orlando, la redazione di Articolo21 con Giorgio Santelli, Stefano Corradino, Elisabetta Reguitti e soprattutto Raffaele Siniscalchi, già anima del gruppo Cronaca, Diego Alaique, Santo Della Volpe, generosi e intelligenti animatori di quel canale lavoro ospitato da Articolo21 che è diventato un insostituibile punto di riferimento per quanti credono che si possa davvero contrastare un fenomeno indegno per una nazione che vuole definirsi faro della civiltà e dei diritti umani.

Sarebbe troppo lungo, infine l'elenco di tutte quelle radio, di quelle emittenti, di quei giornalini, quei blog che non hanno mai fatto mancare il loro sostegno gratuito e appassionato ad ogni iniziativa.

Tutto bene dunque? No, per nulla, ma sarebbe ingeneroso non cogliere che il lungo sonno si è interrotto, che qualco-

sa, in modo ancora insufficiente, ha cominciato a muoversi che una nuova sensibilità sta maturando e che ha bisogno di essere sostenuta e incentivata in sede istituzionale, politica e culturale.

Dal Governo, purtroppo, stanno arrivando segnali di pesante involuzione, ma di questo già si occupa con grande competenza il contributo scritto di Cesare Damiano. Nel dna di questo esecutivo o almeno della sua parte maggioritaria, l'insicurezza collettiva legata alle vite precarie non è mai stata e mai sarà una priorità. Per la sua natura, infatti, si tratta di un tema che può arrivare a mettere in discussione l'organizzazione del lavoro, i modelli dominanti contrapponendosi in una idea di contrattazione centralizzata che tende a espellere i soggetti sindacali e sociali sgraditi o non disponibili ad accettare il quadro delle priorità disposte in modo ideologico da un governo che tende sempre più a concertare in esclusiva con la Confindustria. A questo proposito basterebbe ricordare le parole forti e sagge pronunciate dall'emerito presidente Ciampi, quando ha voluto ricordare che la sua stagione concertativa si fondava sulla ricerca di un patto sociale condiviso e non sulla espulsione pregiudiziale del più grande e rappresentativo sindacato italiano.

Questo clima tenderà, qualche segnale già si avverte, a ridurre nuovamente lo spazio e l'attenzione rivolta dai media alla questione sociale in generale e alle stragi sul lavoro in particolare.

Dalle piazze mediatiche saranno a rischio di espulsione non solo gli autori sgraditi, come già è accaduto ai tempi

---

dell'editto bulgaro che colpì Enzo Biagi, Michele Santoro, Daniele Luttazzi, ma anche e soprattutto i temi e i soggetti sociali sgraditi. Sarà qualcosa di diverso e persino di più inquietante rispetto al passato.

Questa sorta di repubblica presidenziale a reti unificate tenderà a emarginare chiunque si troverà a contrastare il pensiero unico dominante. Chi oggi si frega le mani pensando che la lezione riguarderà solo la Cgil o la sinistra politica, presto, molto presto scoprirà che il vento della intolleranza colpirà persino quanti vorrebbero stare nella destra senza condividere il verbo berlusconiano, che sempre più veleggia verso lidi assai lontani dalle democrazie liberali che hanno segnato la storia recente dell'occidente.

Proprio perché il futuro non si annuncia roseo, sarebbe un errore mollare la presa rispetto agli obiettivi che la carovana per il lavoro sicuro si è assegnata.

La crisi economica crescente, come ha ricordato il presidente Napolitano, potrebbe indurre ad abbassare ulteriormente la guardia in materia di prevenzione e di sicurezza. Nel capitolo dei risparmi e dei tagli potrebbero finire i soldi già stanziati per potenziare le attività di ispezione nei cantieri e la formazione del personale specializzato. L'ulteriore precarizzazione del lavoro e la ridotta autonomia contrattuale potrebbero rendere i deboli più deboli, con tutte le conseguenze anche sul piano della tutela della integrità della persona.

Non esiste, dunque una sola ragione per abbandonare un'esperienza che

ha consentito a tante persone e a tante associazioni di ritrovarsi attorno ad un grande progetto civile.

Questo progetto dovrà conoscere, anzi, una nuova fase di sviluppo passando dalla illuminazione mediatica dell'evento, purtroppo ancora troppo legato al momento della tragedia, alla costruzione di una campagna fondata sulla diffusione di una cultura della prevenzione e dell'analisi delle cause che portano all'incidente e talvolta alla perdita di una vita.

«Non chiamatele più morti bianche, non parlate più di tragica fatalità» così ci hanno scritto alcune donne che hanno perso un marito, un figlio, un fratello. Nelle loro parole c'era la richiesta di una informazione meno banale, meno superficiale, meno legata alla emozione dell'istante.

Chi muore in un cantiere, come ha scritto Samantha Di Persio nel suo ultimo libro, «non muore in culla, non muore nel sonno ma subisce una morte sporca anzi sporchissima». Non muore per una tragica fatalità, ma al contrario, come ci ha raccontato anche Marco Rovelli, muore perché una regola non è stata rispettata, perché si doveva fare presto, perché non c'era tempo per la pausa, perché c'era la paura di essere sbattuti fuori.

Bisognerà tentare di spostare l'attenzione dal giorno dei funerali al giorno prima, al giorno nel quale ancora si poteva fare qualcosa, rimuovendo le cause e i rischi inutili, avendo il coraggio di denunciare senza essere lasciati soli o presi per pazzi, come è accaduto.

to a tanti delegati alla sicurezza, come ha documentato l'infaticabile Marco Bazzoni, paziente e appassionato delegato alla sicurezza e prodigiosa memoria storica del settore.

Morire di lavoro, per citare il titolo dell'ultimo prezioso film di Daniele Segre, non può e non deve essere considerata una fatalità. Contro questo cinismo è necessario proseguire e intensificare la più tenace campagna politica, mediatica e culturale.

Se alla fine dell'anno in corso quel maledetto contatore della morte riportato dal sito di Articolo21 dovesse registrare e una nuova flessione potremo dire di aver raggiunto un nuovo importante traguardo civile e non sarebbe davvero poca cosa in una stagione fortemente segnata dal cinismo, dalla brutalità, dalla mancanza di rispetto per le fasce più deboli e più a rischio della nostra comunità nazionale per non parlare degli ospiti stranieri.

### **4.6 - Associazione Mutilati e Invalidi del Lavoro**

di Franco Bettoni<sup>6</sup>

Questa è la mia prima uscita ufficiale come Presidente dell'Anmil. Sostituire Mercandelli non è facile. Rivolgo un ringraziamento al Senatore Battafarano e a tutti coloro che ci hanno chiesto un contributo per questo numero di «Lavoro Welfare».

L'Anmil come associazione è vicina alle persone che quotidianamente le si ri-

volgono e che rappresentano una vasta categoria: quella degli invalidi e mutilati del lavoro e delle loro famiglie, con tutti i problemi e le difficoltà che sono costretti ad affrontare ogni giorno.

L'associazione da sempre si occupa di problematiche legate alla sicurezza sul lavoro e alla tutela degli infortunati.

Non possiamo non denunciare che i morti sul lavoro sono sempre tanti, troppi, anche quando le percentuali parlano di diminuzione. Ancora tanto si deve fare per assicurare la giusta tutela a coloro che, a seguito di infortunio o di una malattia professionale, rimangono invalidi per tutta la vita.

Per affrontare il problema con nuova determinazione dobbiamo rompere gli schemi seguiti fino a ora. Di fronte ai fatti occorre prendere delle decisioni rapide e condivise, dimostrando concretamente che gli infortuni rappresentano la vera priorità per chi governa il Paese e ricordando, soprattutto, che i morti sul lavoro non sono né di destra né di sinistra. Occorre mettere in campo tutte le risorse, sia economiche che umane, per la sicurezza sui luoghi di lavoro, sotto il governo di un unico soggetto che possa coordinare e indirizzare efficacemente le azioni di contrasto, prevenzione, formazione e informazione.

L'intervento, da sempre lo ricordiamo, deve partire dalla prevenzione; la quotidiana catena di morti sul lavoro richiede azioni decise sul fronte del coordinamento e del potenziamento delle strutture di controllo e dell'apparato giudi-

<sup>6</sup> Presidente Associazione Mutilati e Invalidi del Lavoro (Anmil).

---

ziario, nonché rispetto all'utilizzo immediato delle risorse già stanziare per la formazione e l'informazione dei lavoratori, per la promozione di un'autentica cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, che noi come Anmil da tanti anni affermiamo debba partire dal mondo della scuola.

La guerra contro gli infortuni e le malattie professionali si può vincere solo se si riesce a costruire una solida cultura della sicurezza.

Ma accanto a questo impegno continuo occorre anche fare qualcosa di concreto per la presa in carico delle vittime del lavoro. Prima di tutto porre rimedio all'indebolimento complessivo della tutela provocato dal decreto 38/2000; la riforma ha infatti prodotto solo danni per gli infortunati sul lavoro. La sua attuazione andava monitorata e rettificata, ma questo, per motivi di cassa, non è stato fatto, anche se i soldi ci sono.

È inoltre fondamentale che il lavoratore, vittima di un infortunio o di malattia professionale, possa contare su una rete di protezione che gli permetta di recuperare a pieno il suo posto nella società. Cura, riabilitazione appropriata e tem-

pestiva, un giusto indennizzo economico e validi strumenti per l'inserimento professionale sono i momenti essenziali di un cammino che deve accompagnare la persona infortunata o vittima di malattia professionale fino al massimo recupero possibile della capacità lavorativa e della qualità della vita. Questo percorso, però, oggi è frammentato e inadeguato.

Ci rendiamo certamente conto che stiamo in un periodo di grave crisi, ma non chiediamo la luna: chiediamo solo che siano risolti gli attuali problemi organizzativi che impediscono agli invalidi del lavoro di ottenere ciò che spetta loro di diritto. Un esempio per tutti: ancora non si è proceduto alla rivalutazione degli indennizzi per il danno biologico previsti dalla Legge Finanziaria del 2008.

In conclusione vorrei ricordare che per la nostra Costituzione il lavoro è un valore, la sicurezza sul lavoro è un valore, la tutela dei lavoratori è un valore: alla luce di questi principi non posso oggi che richiamare l'impegno di tutti perché i diritti costituzionalmente garantiti a tutti i lavoratori trovino piena e puntuale attuazione.



---

## 5. OPINIONI DEI POLITICI

### 5.1 - Antonio Boccuzzi<sup>1</sup>

Dal 2003 al 2007 i militari della coalizione che hanno perso la vita sono stati 3.520, mentre dal 2003 al 2006, nel nostro Paese i morti sul lavoro sono stati ben 5.252. Un incidente ogni 15 lavoratori, un morto ogni 8.100 addetti. Ogni anno dal nord al sud muoiono oltre 1.200 persone per infortuni sul lavoro. L'edilizia si conferma come settore ad alto rischio, visto che poco meno del 70% dei lavoratori perdono la vita per cadute dall'alto di impalcature nell'edilizia.

L'età media di chi perde la vita sul lavoro è di circa 37 anni. Ogni inciden-

te, dunque, visto che la vita media è di 79 anni, comporta una perdita di vita pari a 42 anni.

In Italia questa è una piaga. Non è un prezzo inevitabile da pagare, come in qualsiasi altro grande Paese, con milioni di occupati.

È una piaga, come ci dice il sinistro bollettino quotidiano degli infortuni, che si verifica in ogni parte d'Italia e specialmente nel Mezzogiorno.

La battaglia sulla sicurezza è una battaglia di civiltà. È inaccettabile che si muoia sul lavoro in un Paese moderno e avanzato sul piano civile, economico e morale.

È obiettivo condiviso dal mondo politico

<sup>1</sup> Deputato del Partito Democratico - Componente dell'XI Commissione della Camera (lavoro pubblico e privato)

e parti sociali la tutela della salute dei lavoratori, in un contesto che obbliga a tener conto dei profondi mutamenti delle realtà produttive e delle forme contrattuali, oltre che dei cambiamenti demografici, della maggiore presenza delle donne sul mercato del lavoro e di nuovi rischi di tipo 'relazionale' come le discriminazioni, le persecuzioni o il semplice ma non meno nocivo stress da lavoro. Il bilancio infortunistico per l'anno 2007 è decisamente migliore rispetto a quello dell'anno precedente, sia per l'andamento generale del fenomeno, sia soprattutto per quel che riguarda gli infortuni mortali, che ovviamente rappresentano gli eventi di maggiore impatto sociale ed emotivo.

È noto come le tragiche vicende che quotidianamente accadono abbiano riportato prepotentemente all'attenzione delle istituzioni e della coscienza civile del Paese il dramma quotidiano delle morti sul lavoro. Se si osserva, tuttavia, la questione da un punto di vista strettamente statistico, si rileva chiaramente come l'andamento storico del 'fenomeno infortuni mortali' sia tendenzialmente decrescente. Già a partire da primi anni sessanta, quando si superarono i 4.500 morti l'anno (erano gli anni del boom economico) si è scesi drasticamente ai poco più di 1500 di inizio millennio.

Naturalmente in questi 40 anni, in cui le morti sul lavoro si sono ridotte dei due terzi, si sono succedute nel Paese profonde trasformazioni di natura sociale, economica, civile e culturale che hanno determinato tra l'altro una cre-

scente attenzione, anche normativa, ai problemi dell'ambiente e della salute, con positive ricadute anche sulla sicurezza nel lavoro.

Purtroppo dall'inizio di questa legislatura, il Governo ha portato avanti un sistematico processo di depotenziamento delle tutele dei lavoratori e di sostanziale dequalificazione del lavoro stesso.

In questo quadro spiccano per la loro gravità le misure varate, o subdolamente tentate, in materia di sicurezza del lavoro, tutte volte a ridurre e rinviare l'efficacia delle disposizioni miranti alla tutela, alla sicurezza e all'integrità dei lavoratori, contenute nel d.lgs. 9 aprile 2008 n.81.

Ripercorriamo alcune misure adottate o su cui si è dovuto fare marcia indietro:

- con il decreto sull'emergenza dei rifiuti in Campania, uno dei primi varati dal governo Berlusconi, in nome dell'emergenza, l'art.18 autorizza la deroga alle norme sulla sicurezza del lavoro;
- con la manovra finanziaria estiva (D.L.112/2008), si interviene sulla disciplina in materia di sicurezza del lavoro, disponendo la modifica dell'art.55, in materia di sanzioni conseguenti alla violazione delle norme sulla salute e sicurezza dei lavoratori. In particolare, viene meno l'obbligo per i datori di lavoro e i dirigenti, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, di munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento. Un'abolizione grave, tanto più che la norma che si è voluto sopprimere, trova maggiore applicazione proprio in quei settori, quali le costru-

---

zioni e l'edilizia, dove più alta è la possibilità che si ricorra all'appalto e al subappalto, dove più alta è la concentrazione di incidenti sul lavoro e dove spesso si ricorre all'impiego di lavoratori migranti non regolarizzati.

Ma la vera semplificazione, si è concretizzata con l'approvazione in Commissione, di un emendamento con il quale si intendeva modificare il termine entro il quale, in caso di instaurazione di rapporto di lavoro dipendente e assimilati, gli enti pubblici economici e le pubbliche amministrazioni devono dare comunicazione al servizio territoriale competente. In particolare si prevedeva che tale comunicazione avvenisse entro il quinto giorno successivo all'instaurazione del rapporto, mentre la disciplina vigente prevede che ciò debba avvenire entro il giorno antecedente all'instaurazione del rapporto. Una norma, quella della comunicazione dell'assunzione il giorno prima dell'effettivo inizio dei rapporti di lavoro, introdotta proprio per limitare le cosiddette *assunzioni post mortem*, cioè quelle avvenute dopo il verificarsi di tragici incidenti.

Una 'svista' come l'ha chiamata il ministro Sacconi, che il governo ha corretto in seguito alla denuncia e all'opposizione del Partito Democratico.

L'art.41 è uno dei più insidiosi del decreto, in quanto modifica, in maniera significativa, alcune norme in materia di orario di lavoro, variando le definizioni di lavoratore notturno e di lavoratore mobile.

Ciò rappresenta un chiaro ritorno in-

dietro rispetto ai diritti acquisiti dai lavoratori in questi anni in tema di orario di lavoro, stabiliti dalla contrattazione nazionale, e ciò potrebbe avere ripercussioni gravi sulla stessa sicurezza e salute per i lavoratori impiegati in settori produttivi a rischio.

Nelle ultime settimane squallido è stato il tentativo, purtroppo in alcune parti andato a segno, di inserire nel *Decreto milleproroghe* parti che ritardano l'applicazione della legge 81.

Dapprima con un emendamento della Lega approvato in Commissione affari costituzionali, che toglieva nei luoghi di lavoro con meno di 15 dipendenti i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; fortunatamente il buonsenso ha prevalso e l'emendamento è stato ritirato. Proprio nei luoghi di lavoro con meno di 15 dipendenti c'è la stragrande maggioranza degli incidenti e dei morti. Alla piccola impresa serve credito, innovazione, sostegno economico non togliere i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Purtroppo per effetto della fiducia in aula è stato dato luogo ad alcune modifiche che prevedono il rinvio dell'applicazione di norme contenute nel decreto legislativo. Queste riguardano sia il rinvio delle comunicazioni di informazioni relative agli infortuni sul lavoro e il divieto di visite mediche preventive all'assunzione, che la proroga al 16 maggio della valutazione dei rischi. A esse vanno ad aggiungersi altri due commi che prevedono, il primo, la proroga da dodici a ventiquattro mesi delle date di entrata in vigore di disposizioni in materia

di tutela della salute e della sicurezza del luogo di lavoro per l'individuazione di effettive e particolari esigenze connesse al servizio espletato, il secondo l'adozione dei decreti legislativi per il coordinamento della normativa inebente al decreto legislativo in oggetto relativamente alle attività lavorative a bordo delle navi, delle navi da pesca e del trasporto ferroviario.

Occorre a mio avviso investire su veri parametri legati alla formazione e all'informazione dei lavoratori. Se nel Testo Unico non è presente un apposito titolo dedicato alla formazione, vi sono però alcuni passi in avanti verso una formazione più efficace e funzionale.

Tra le gravi violazioni che diventano il presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, viene inserita proprio la mancata formazione e addestramento. Inoltre viene anche definito il significato di informazione (complesso delle attività dirette a fornire conoscenze utili alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi in ambiente di lavoro) e di addestramento (complesso delle attività dirette a fare apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi anche di protezione individuale e le procedure di lavoro), così da sottolineare meglio le differenze tra queste attività e meglio chiarire il significato specifico di formazione.

Un altro aspetto di sicuro interesse per l'analisi del fenomeno infortunistico è quello che riguarda la forma contrattuale del lavoratore, in virtù del fatto che

vanno sempre più prendendo piede forme non tradizionali di contratto di lavoro, i cosiddetti *atipici*. In particolare sono due forme di lavoro atipico (i lavoratori interinali e i lavoratori parasubordinati) che hanno fatto registrare nell'anno 2007 sensibili incrementi di infortuni, rispettivamente +13,6% e +5,6%, rispetto al 2006. La Situazione è pressoché analoga in merito all'andamento degli infortuni mortali.

Altro elemento di forte criticità è legato alla salvaguardia di salute e sicurezza del lavoro degli immigrati. I lavoratori stranieri assicurati all'Inail sono circa 3 milioni, con provenienze prevalenti da Romania, Albania e Marocco.

Se è ormai evidente quanto sia fondamentale il contributo di queste comunità al sistema produttivo nazionale, in particolare in edilizia e nell'industria pesante per gli uomini e nei servizi di colf e badanti per le donne, è necessario rilevare anche il costo in termini di incidenti e vite umane.

Tra i lavoratori stranieri, e solamente in relazione ai casi regolari e denunciati, nel 2007 gli infortuni sul lavoro sono aumentati del 8,7%.

Una crescita che si contrappone alla contrazione degli infortuni in complesso e di quelli riferiti ai soli italiani.

Gli infortuni colpiscono in particolare la comunità rumena, malgrado l'alto livello di istruzione. Il 78% dei rumeni possiede un diploma o una laurea, ma trovano loro malgrado occupazione nei lavori più pesanti caratterizzati da attività rischiose di tipo manuale e ripetitivo e da turni di lavoro prolungati.

---

È avvilente che i mass media agitano la parola 'sicurezza' di continuo, ma non riferendosi alla guerra quotidiana del lavoro, no, con quella parola agitano lo spettro dell'immigrazione, perché avere un nemico facile e a portata di mano conviene, e la gente è contenta quando l'evidenza è confermata, e non importa se è solo un'impressione.

È grave il silenzio in cui in questi anni sono volati via migliaia di lavoratori, un paese ogni anno, dentro un Paese sempre meno bello e sempre meno civile.

Grave e inspiegabile è il silenzio: assordante e insopportabile.

*Sanzioni pesanti a chi trasgredisce*, è questo che dice la maggior parte dei familiari delle vittime. Non per vendetta del passato, ma per giustizia del futuro. Però non basterebbe neppure questo, senza una serie di altre misure. Perché si tratta di affrontare davvero i dati strutturali della questione: la frammentazione del processo produttivo, la catena infinita degli appalti, la ricattabilità e la precarietà dei lavoratori, la competizione selvaggia scaricata sul costo del lavoro e sulla sicurezza.

L'impunità che fino a oggi ha contraddistinto processi analoghi al processo Thyssen non è la manifestazione di un Paese equo. Non serve né da monito, né da deterrente, soprattutto per quelle imprese meno virtuose, che non pongono al centro dei loro interessi la sicurezza e l'incolumità dei propri dipendenti, la vera ricchezza delle loro attività. Era necessaria una chiave di svolta. La decisione della magistratura nel processo

Thyssen, rende giustizia a una tragedia, anche se quando si tratta di morti la giustizia non può che essere limitata. Ma il dato importante è che in questo caso i magistrati hanno potuto applicare le leggi italiane che prevedono anche la responsabilità penale, ispirandosi al Testo Unico del ministro Damiano, che introduceva questo elemento. Un elemento osteggiato dal Governo, che ne vorrebbe l'abolizione, e dalla Confindustria che ha commentato la sentenza in maniera del tutto priva di stile e di umanità, dichiarandola «eccessiva».

Proprio quando aumenta il rischio di mettere in discussione il Testo Unico sulla sicurezza, una regressione nella civiltà dei rapporti di lavoro, occorre far sentire la voce di chi lavora davvero e riportare luce su temi che si ricordano solo quando l'incidente è avvenuto.

Dobbiamo unire le forze per non disperdere energie in un Paese distratto e soffocato da una grave crisi economica che potrebbe indurci a diventare indulgenti verso un meccanismo deleterio e pericoloso che vede progressivamente abbassarsi l'asticella dei diritti; il bisogno di lavoro è forte e il rischio di perderlo potrebbe portarci ad accettare condizioni 'incivili' pur di lavorare e sopravvivere.

Dobbiamo evitare questo perché nulla è per sempre e il diritto alla vita sul lavoro ce lo dobbiamo riconquistare ogni giorno.

### 5.2 - Oreste Tofani<sup>2</sup>

Ringrazio gli organizzatori di questa iniziativa che ci consente di riflettere su quanto si sta determinando intorno ad una legge, il cosiddetto *Testo unico sulla sicurezza*, anche in considerazione che non ha ancora esplicitato ancora tutti i suoi effetti. Relativamente ai contributi qui definiti mi sembra che siano venute fuori due linee di ragionamento. C'è la legge, cerchiamo di verificarne gli effetti e l'eventuale necessità di ritoccarla e di migliorarla. L'altra è invece quella di sottolinearne già le critiche e quindi, come dire, prima di verificarne sul campo altri effetti, cambiamola. Io vorrei iscrivermi al primo gruppo, cioè quello di vedere la legge come funziona, quello di capire se e dove ci sono punti sui quali intervenire dopodiché, dato che nulla è irremovibile, valutare e verificare cosa fare. Certo le sanzioni stanno facendo nascere un grande dibattito, lo sappiamo, la stessa cosa è accaduta durante l'iter parlamentare della legge e probabilmente delle riflessioni al riguardo andranno pur fatte. Però, se dovessimo estrapolare solamente questo aspetto, significherebbe dare un taglio diverso a quello che si è voluto fare. Pur avendo delle riserve – e alcune le ho manifestate anche nel momento del voto sulla stessa legge – se si confermano non possono essere perpetue, quindi se esistono vanno affrontate.

Mentre noi stiamo discutendo intorno a questi aspetti, sicuramente importanti, desidero evidenziare una realtà nazionale che dovrebbe essere meglio osservata, monitorata, perché non mi sembra che le cose vadano bene.

Esiste il problema della gestione delle regole sul territorio, a partire dalla prevenzione e dalla formazione. Di ciò se ne parla tanto, ma molto spesso poi i temi rimangono nei titoli senza darne sviluppo e svolgimento.

Il ministro Damiano, l'amico Battafarano con i quali ci conosciamo da tempo, hanno una posizione che io condivido sulla gestione di questa materia, essa non può essere concorrente con le Regioni, in quanto resterebbe un problema irrisolto. Non è possibile che in ogni realtà territoriale, spesso in ogni azienda sanitaria e sovente in ogni segmento di organizzazione delle aziende sanitarie stesse, ci siano comportamenti diversi. Non è pensabile che ci siano soggetti che si sovrappongono l'un l'altro. Per gli addetti ai lavori non serve sottolineare dettagli e specificità. Non voglio ricordare lo sforzo che ha fatto la Commissione, che ho l'onore di presiedere fin dalla passata legislatura.

Interloquendo con le Regioni, voglio riferire sull'impegno profuso dall'allora Ministro della Salute on. Livia Turco. Ha cercato di ottenere dalle Regioni una percentuale certa da impegnare nella prevenzione degli infortuni e delle malattie nei luoghi di lavoro (mi riferisco a

<sup>2</sup> Senatore del PdL - Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette 'morti bianche'.

---

quel famoso 5% che il Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 dava alle Regioni). Cercare di capire quanto di quel 5% destinato alla prevenzione in generale potesse essere investito su questo particolare settore della prevenzione.

Purtroppo noi come commissione non ci siamo riusciti. Certo non per demerito dell'interlocutore, persona che conosco e stimo, l'assessore Rossi, che in quel momento rappresentava le competenze delle Regioni in materia di Sanità. Lo stesso è accaduto al ministro Turco che non ha ottenuto il risultato, non essendo riuscita ad avere – e certo non per responsabilità proprie – un impegno specifico. Unica cosa ottenuta in conclusione, e il ministro Damiano ricorderà benissimo, è stata un certo numero d'ispezioni sull'intero territorio nazionale.

Sul tema di rivedere la legislazione concorrente anche con sfumature diverse, ovviamente dovute a culture diverse, c'è una grande sensibilità da parte di tutte le forze politiche. Anche tra i membri della Commissione si coglie, in modo ampio, questa sensibilità e una profonda esigenza di chiarezza sul tema, in questa e anche nella passata legislatura. Per tornare al tema iniziale mi sembra che ci sia un'unica strada: quella di mettere veramente alla prova il Testo Unico. Veniva qui sottolineato che purtroppo ci sono dei ritardi. Questo è vero e di fronte all'evidenza, non ci si può nascondere.

Auspico un'accelerazione sull'attuazione del Testo Unico e, per quel che riguarda la Commissione lo faremo. Intanto è stato costituito un gruppo di la-

voro che dovrà monitorare con grande attenzione l'attuazione dello stesso. Ricordo che il coordinatore di quel gruppo di lavoro è persona di particolare sensibilità, sto parlando della senatrice Franca Donaggio. Questo ci permetterà anche un'interlocuzione continua e costante con il Governo sul tema.

Sull'altro tema io mi auguro che si arrivi a una revisione della legislazione concorrente, anche se impegnativa, visto il rango costituzionale della norma; in caso contrario continueremo ad avere gravi difficoltà.

Voglio citare, infine, un terzo punto l'utilizzazione del residuo attivo di bilancio dell'Inail. È impensabile, così come abbiamo avuto modo di constatare in altre parti d'Europa, durante gli incontri con i nostri omologhi, che gli attivi delle assicurazioni sugli infortuni possano essere stornati per altro. Essi debbono essere reinvestiti al fine di migliorare i livelli di tutela e di sicurezza nei luoghi di lavoro, nella premialità nei confronti delle imprese virtuose e nel miglioramento delle rendite da infortuni. Penso che su questi tre punti sono tanti gli elementi che ci uniscono, certamente molti di più di quelli che potrebbero differenziarci.

A conclusione consentitemi di ringraziare l'attuale opposizione, che nella passata legislatura pur essendo maggioranza, volle confermarmi alla presidenza al fine di dare continuità ai lavori.

### 5.3 - Paolo Nerozzi<sup>3</sup>

Ci sono diverse questioni che non vanno e che rischiano di fermare la legge che il passato Governo ha prodotto.

È necessario che il Testo Unico, come è detto nel precedente contributo di Oreste Tofani, sia intanto applicato e quindi monitorato. Però, siccome le parti imprenditoriali hanno presentato un documento alla commissione, è anche necessario riflettere sulle osservazioni pervenute.

Penso che gli investimenti in formazione siano necessari e che ci debba essere certezza della disponibilità di risorse per effettuarla. In essa un ruolo importante ricopre la bilateralità. Ho qualche dubbio sull'affidare alla bilateralità due questioni: una riguarda la definizione del rischio. Rimettere la definizione del rischio alle parti mi pone almeno un dubbio di coscienza. Di fronte a una situazione economica così grave, a dei ritmi di lavoro pesanti, alla paura di perdere l'occupazione, il diritto soggettivo alla salute può essere messo in discussione e questo non va bene. Al primo incontro della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette 'morti bianche', a seguito di una disgrazia, le parti sociali (lo dico con rammarico proprio in quanto vengo da lì e posso dirlo con franchezza) non hanno fatto una grande figura.

Sul diritto soggettivo, come quello alla

salute, alla vita, alla morte, ritengo che ci debba essere un terzo che interviene, così come è detto nel decreto. Per questo inviterei a una maggiore attenzione su questo problema. Sul resto delle osservazioni sono d'accordo.

La seconda questione riguarda le sanzioni. È complicato fare una distinzione tra piccole e grandi imprese sulle sanzioni da applicare (lo dico riferendomi all'intervento della Cna). Quando ci troviamo di fronte a una morte è complicato distinguere, al di là della costituzionalità dell'atto in sé.

Come Commissione, nel giro che abbiamo fatto in Europa, abbiamo visto che dove ci sono meccanismi sanzionatori come in Inghilterra, simili al testo varato da Damiano quando era ministro, le morti diminuiscono. Ciò perché la sanzione ha un suo peso anche se non risolve i problemi quali la formazione, i carichi di lavoro, i materiali e le apparecchiature utilizzate e qualche volta la casualità.

Riflettere, insieme alle parti sociali e imprenditoriali, sul fatto che, una volta ridotte le sanzioni, se le morti non diminuiscono ma aumentano per cause non sempre identificate, a chi si addossa la responsabilità.

Relativamente alla legislazione in vigore, pur in una situazione in cui non si nascondono, le morti, le malattie professionali, siamo tra i più avanzati in Europa come ad esempio sulle disposizioni sull'amianto. Avendo delle leggi funzionali

<sup>3</sup> Senatore del PD - Vicepresidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette 'morti bianche'.

---

vediamo di applicarle mettendo da parte gli interessi, che io comprendo di parte, almeno su questo.

Relativamente a quanto riferito nell'intervento del presidente Tofani, anche io sono per distinguere, come giustamente ha fatto, il problema dei controlli e il problema di legislazione concorrente.

Sulla legislazione concorrente, che peraltro non è stata ancora applicata, il movimento sindacale era contrario già dal 2001. Secondo me bisogna tornare a un'unica legislazione di competenza dello Stato, come avviene in tutta Europa. Un federalismo spinto può produrre norme differenziate tra territori. Siccome in Commissione in larga parte siamo d'accordo faremo una proposta di abolizione della legislazione concorrente.

Poi ci sono troppi Enti nazionali che intervengono. Bisogna concentrare le competenze, non dico a un unico ente, anche se lo ritengo più funzionale. Non ci può essere chi fa formazione che poi non ha risorse. Penso che l'Inail debba svolgere un ruolo centrale e secondo me addirittura unico. Non può permanere l'attuale situazione dove si sovrappongono almeno tre, quattro, cinque enti che hanno competenze sulla formazione.

Poi c'è la questione della sanità che è delicata, perché c'è un problema di responsabilità che investe le Regioni e che riguarda non solo la salute dentro il luogo di lavoro, ma anche gli effetti che il luogo di lavoro e la produzione determinano nel territorio.

Come diceva Tofani c'è un atteggiamento

delle Regioni che non del tutto uniforme come pure gli interventi delle Asl non sono uguali ovunque. Non stiamo parlando di piccole ma di differenze enormi e non solo tra Nord e Sud e tutto ciò investe vari settori della sanità. Bisognerebbe verificare la modalità di utilizzo delle risorse economiche attraverso adeguati monitoraggi in modo da attuare, da parte dello Stato centrale, adeguati interventi di supplenza verso le Regioni in caso di non funzionamento (sussidiarietà).

Una semplificazione nell'attribuzione di competenze tra livelli istituzionali e tra enti potrebbe risolvere gran parte dei problemi e facilitare la gestione della sanità territoriale. Nell'ottica della sussidiarietà il supplente deve avere poteri, ruoli di intervento molto stringenti. Questo dalle norme di legge è previsto però non avviene attuato. La situazione è molto differenziata tra i vari territori. Già dalle prime limitate indagini della Commissione è emerso che un caso verificato in Piemonte, è molto diverso da quello che abbiamo ritrovato a Sasso Marconi. E stiamo parlando di due regioni del del centro-nord.

In sintesi si può lavorare per fare delle proposte. Però tutto ciò parte dal presupposto dell'applicazione del Testo Unico. Non vanno messi in discussione quei due punti centrali a cui facevo riferimento prima, e cioè la definizione del rischio e le sanzioni, altrimenti è complicato poi dire che il testo non venga stravolto.

Bisogna vedere come fare per non incorrere nella condizione in cui perma-

nendo una pesante situazione economica, si aggravino le condizioni di lavoro per cui le tutele sulla salute vadano a diminuire.

Per questo aumenta la responsabilità delle parti sociali e delle parti imprenditoriali. In merito alla formazione alla sicurezza, limiterei le competenze all'Inail e alla bilateralità. Oggi gli enti che fanno formazione sono troppi, si spendono troppi soldi e gli interventi sono poco efficaci. Gli altri enti mi sembrano inutili per questo scopo.

Insomma bisogna ridurre le strutture e avere ruoli di supplenza molto forti.

### 5.4 - Enrico Letta<sup>4</sup>

Gli interventi che mi precedono hanno già avanzato considerazioni molto puntuali. Mi limito ad aggiungere tre soli elementi di riflessione.

Il primo elemento di riflessione prende spunto da quello che dice Paolo Nerozzi e che condivido in pieno. Il 2009 prevedibilmente si chiuderà con il tasso di crescita peggiore della storia dell'Italia repubblicana. Se così fosse, ritengo che dovremo in tutti i modi evitare di cadere in uno scorcio che potrebbe, a sua volta, portare a un allentamento dell'attenzione e della prevenzione in materia di sicurezza sul lavoro. È un rischio fortissimo connesso alla crisi. Un rischio che percepiamo tutti molto chiaramente. Per questo sono convinto che sia utile lanciare subito l'allarme: non abbassiamo la guardia!

Abbiamo alle spalle un periodo in cui il tema della sicurezza sul lavoro è stato centrale nell'opinione pubblica. O almeno più centrale di quanto non lo fosse mai stato in passato. E questo sia per via dei tanti, troppi, drammi accaduti ai lavoratori, sia per l'azione incisiva che è stata portata avanti sul piano legislativo. Oggi più che mai dobbiamo insistere sulla necessità di tenere alto il confronto (come stiamo facendo in questo numero della rivista «Lavoro Welfare») e scongiurare il pericolo di sminuire la portata del problema e rinviarne la soluzione.

Il secondo elemento di riflessione riguarda il rapporto tra mancanza di sicurezza sul lavoro ed economia sommersa. Si tratta di questioni figlie della stessa cultura: diverse nei risultati, ma originate da situazioni simili. È oggi fondamentale far diventare – nella società italiana e all'interno del Partito Democratico – la lotta al sommerso un'ossessione. Il motivo è presto detto: se l'Italia fatica più degli altri Paesi a trasformarsi in un'economia competitiva e giusta è in primo luogo a causa di due zavorre che ci portiamo sulle spalle da decenni: la prima è il debito pubblico; la seconda, appunto, il fatto che un quarto del nostro Pil è sommerso, in nero, non contabilizzato.

Le due zavorre, dicevo, sono il prodotto di approcci simili. Entrambe disegnano uno scenario preoccupante oggi e potenzialmente disastroso domani. Occorre intervenire. Pensiamo, ad

<sup>4</sup> Deputato e Responsabile welfare del Partito Democratico.

---

esempio, a che cosa significherà riformare le prestazioni del welfare italiano se i criteri di assistenza per l'erogazione dei servizi non saranno modulati su dati certi. Come possiamo essere certi di garantire chi più ha bisogno se non abbiamo la sicurezza che tutto sia dichiarato con trasparenza alle autorità di competenza? A causa dell'economia sommersa, in altre parole, non siamo in grado di sapere se il termometro che indica se qualcuno ha veramente la febbre o meno sia un termometro attendibile. In mancanza di certezze tutto si fa approssimativo e, alla fine, il rischio è quello di premiare solo i più furbi, come ad esempio i figli dei grandi evasori ai quali viene assegnato il posto gratuito negli asilo nido o le borse di studio per reddito nelle università pubbliche.

La crisi, anche in questo caso, potrebbe rappresentare un'occasione per invertire la rotta. Qui mi rivolgo in particolare a Tofani, che, a mio avviso, ha fatto considerazioni molto utili a questo proposito: dalla crisi non usciremo tagliando, a pioggia, spese più o meno superflue. Dalla crisi usciremo se saremo in grado di cambiare strada su grandi questioni come quella della sicurezza sul lavoro e dell'economia in nero, ribadendo concetti che possono anche sembrare scontati, ma che non lo sono.

Ma che significa, in concreto, essere ossessionati dalla lotta al sommerso e all'evasione? Su cosa dobbiamo investire? Ecco, in primo luogo – e ricordo la fortissima pressione che in questi an-

ni Cesare Damiano ha fatto sul tema – occorre investire sui controlli, sul personale, sul monitoraggio e la valutazione dei risultati. L'approccio vale per tutto: per i controlli della Guardia di Finanza sull'economia in nero, e per quelli degli ispettori per la sicurezza sul lavoro. I due aspetti, lo abbiamo visto, sono inscindibili.

La terza riflessione – riprendo quanto affermato da Nerozzi e ancora da Tofani – investe la questione del riordino del rapporto tra territori e centro. È un riordino necessario e nel Paese c'è il clima giusto per farlo. Da parte nostra abbiamo confermato disponibilità e attenzione. La legislatura in corso potrebbe portare buoni risultati.

Anche perché in quella precedente c'è stato un obiettivo avanzamento. Merito di chi si è impegnato in tal senso, come Cesare Damiano, Livia Turco, Antonio Montanino e tanti altri nostri colleghi che hanno dimostrato una particolare sensibilità in tema di sicurezza sul lavoro. Dunque, bisogna ripartire da quanto abbiamo fatto. Insistiamo, lo accenavo prima, sulla valutazione dei risultati. Ha ragione Tofani: è questo uno dei temi più importanti.

Serve una cultura della valutazione, un percorso certo per verificare quanto fatto e proseguire eventualmente nel cammino intrapreso.

Il Partito Democratico conferma il proprio impegno a considerare questa materia non un argomento di commemorazioni rituali, ormai tanto formali e stucchevoli da risultare quasi ipocrite. Ma una battaglia concreta che esige ri-

## Opinioni dei politici

---

sultati concreti. L'atteggiamento e i toni più giusti sono quelli usati dal presidente della Repubblica, – la massima istituzione del Paese – Giorgio Napolitano, che di questo problema ha fatto, appunto, una sua battaglia personale. Forse anche questo indica che la cultura e la sensibilità in Italia stanno cambiando. È fondamentale far sì che continuino a migliorare e che si raggiungano definitivamente quegli obiettivi di civismo, legalità, trasparenza all'altezza di un Paese avanzato.

Troviamo il coraggio di dire che le morti bianche sono il prodotto di una disattenzione colpevole di chi sminuisce rischi e conseguenze dell'economia in nero. Smentiamo quanti adottano un atteggiamento riduzionista e considerano il sommerso 'in fondo una fetta diversa di Pil'. No, il sommerso non è un valore aggiunto, ma un elemento di arretratezza. È fuori dalle regole della concorrenza. Si alimenta di una logica di protezione e illegalità. Determina inefficienza e inibisce la crescita e l'equità.

---

## 6. LA POSIZIONE DEL GOVERNO

### **6.1 - L'attuazione del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro**

di Pasquale Viespoli<sup>1</sup>

Garantire la tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è tra gli obiettivi prioritari di ogni governo, rappresentando l'incolumità del cittadino lavoratore un valore fondamentale, espressione degli alti principi sanciti dalla nostra Carta costituzionale agli artt. 4 e 32. A tale scopo è diretto il d.lgs. n. 81/2008, c.d. *Testo unico di salute e sicurezza sul lavoro*, attuativo della delega della legge n.123/2007, che costituisce la realizzazione di un lungo percorso di accorpamento, riordino e razionalizzazione del-

la normativa prevenzionistica. Percorso tanto più necessario ove si consideri la vastità del corpus di norme in questione, molte delle quali sono disposizioni tecniche. Data la complessità della materia non può dirsi completato, in ragione del numero di rinvii a provvedimenti di attuazione contenuti nel decreto legislativo. Innanzitutto, quindi, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali è impegnato ad attuare il Testo Unico e vivamente operoso nel porre a regime l'intero impianto.

In virtù dei compiti attuativi che spettano al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, si è, ad esempio, prontamente provveduto con D.M. 3 dicembre 2008 alla designazione dei

<sup>1</sup> Sottosegretario di Stato per il Lavoro, la Salute e le Politiche sociali del IV Governo Berlusconi.

## La posizione del Governo

---

membri della Commissione consultiva per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (ex art. 6, d.lgs. n. 81/2008).

Nell'ambito di tale Commissione, tra le altre funzioni, vengono individuati criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento proprio alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro negli appalti (art. 27, d.lgs. n. 81/2008). Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica.

La razionalizzazione della materia non è, certamente, il solo merito del provvedimento; le nuove norme toccano più aspetti che potevano considerarsi irrisolti o incompiuti nel precedente assetto.

Tra questi, occorre menzionare una più pregnante tutela nei confronti dei lavoratori assunti con tipologie contrattuali atipiche, avendo il nuovo testo assunto principi già espressi nella riforma del mercato del lavoro, con il c.d. 'decreto Biagi'.

Uno degli aspetti che caratterizzano il nuovo testo riguarda l'ampliamento del campo di applicazione soggettivo, o meglio, una più puntuale individuazione delle tutele di cui godono i lavoratori in azienda.

Il lavoratore, per essere destinatario di tutela, deve essere inserito nell'organizzazione del lavoro del datore di lavoro/committente. È considerato oggi sog-

getto meritevole di tutela anche colui che presta la propria opera a titolo gratuito, ovvero operi all'interno dell'organizzazione del datore di lavoro anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione (mentre, si ricorda, che la circolare del Ministero del Lavoro n.172/1996 limitava l'ambito soggettivo di tutela per gli studi professionali ai soli lavoratori subordinati). In tal modo l'Italia recepisce in legge un avanzato e consolidato orientamento dottrinale e giurisprudenziale nel senso della rilevanza del c.d. 'principio di effettività' della normativa prevenzionistica che impone all'impresa di farsi carico della salute e sicurezza di chiunque, a qualsiasi titolo e indipendentemente dal dato formale del tipo di contratto utilizzato dalle parti, entri in un ambiente di lavoro.

Per tale ragione il d.lgs. n. 81/2008 ha confermato quanto espresso in materia di collaborazioni coordinate e continuative dal d.lgs. n. 276/2003. Il legislatore del 2003 aveva, infatti, già provveduto a estendere una considerevole parte della legislazione in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro, pur demandando al nuovo testo normativo un concreto adattamento dei principi generali di tutela prevenzionistica alle oggettive peculiarità del lavoro a progetto. Una maggiore attenzione, inoltre, per il lavoro atipico è costituita dalla trasfusione nel complesso articolato normativo delle norme che tutelano i lavoratori assunti con contratto di somministrazione. In questa tipologia contrattuale, come noto, la figura

---

datoriale è 'sdoppiata', occorrendo, pertanto, specifiche norme che regolino puntualmente i doveri dell'agenzia somministratrice e del soggetto utilizzatore. Sempre in considerazione della centralità della persona, il Testo Unico considera elemento imprescindibile della sicurezza sul lavoro il possesso in tutti i lavoratori di un adeguato bagaglio di conoscenze. Valorizza le norme su informazione e formazione dei lavoratori, con l'aggiunta dell'addestramento dei lavoratori sull'uso delle attrezzature di lavoro. Azioni che presuppongono il coinvolgimento del lavoratore (anche mediante le sue rappresentanze, sia in sede di predisposizione che di aggiornamento delle misure della sicurezza) quale elemento essenziale per garantire un sistema partecipato della sicurezza.

Si giudica favorevolmente uno degli aspetti innovativi del decreto legislativo n. 81/2008, e l'aver cioè compreso nella disciplina generale, al fianco della formazione, la previsione dell'addestramento erogato da persona esperta sul luogo di lavoro per «fare apprendere ai lavoratori», ove disposto dalle norme, «l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro», attraverso l'esercizio pratico di quanto acquisito mediante i canali teorici dell'informazione e della formazione (art. 37, commi 4 e 5).

Il principio di effettività, come già sottolineato, tra i criteri cardine dell'intera materia prevenzionistica, è messo in risalto attraverso la previsione, dello stesso tenore rispetto a quanto espresso nel de-

creto legislativo n. 626/1994, secondo cui l'informazione e la formazione, e oggi anche l'addestramento, debbono indirizzarsi a ciascun lavoratore. Viene in tal modo data enfasi all'individualizzazione e commisurazione dell'informativa e dei percorsi formativi a ciascuna posizione lavorativa, intesa nel senso sia di mansioni espletate e dei relativi rischi specifici, che di tipologia contrattuale attraverso cui il lavoratore svolge la propria prestazione lavorativa. È in base a tale disposto che lavoratori inesperti (come gli apprendisti) ovvero figure lavorative temporaneamente inserite nel ciclo produttivo, (come i lavoratori a tempo determinato o i collaboratori a progetto) o lavoratori immigrati, devono essere destinatari di maggiore attenzione in seno ai doveri datoriali. Nel caso specifico di lavoratori immigrati è, così, prevista una previa verifica della comprensione e conoscenza della lingua veicolare utilizzata nelle informazioni e nel percorso formativo (art. 36, comma 4, e art. 37, comma 13).

Di rilevanza egualmente notevole sono quegli aspetti della normativa che valorizzano la figura delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza, e specialmente inseriscono nel sistema della prevenzione la figura del rappresentante dei lavoratori territoriale per la sicurezza, soggetto capace di entrare nelle realtà aziendali di dimensione inferiore dove non è stata eletta direttamente la figura di rappresentanza sindacale all'uopo indicata. Oltretutto, la predetta figura risulta valorizzata attraverso l'istituzione di un Fondo gestito

## La posizione del Governo

---

dall'Inail (art. 52), la cui attivazione forma oggetto di attento confronto tra le Parti sociali, ai fini della predisposizione del decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, una volta sentita la Conferenza Stato-Regioni, che ne regolerà l'esercizio.

Anche la materia degli appalti è ricca di aspetti da richiamare nel novero delle novità e, in proposito, il Ministero si impegna a promuovere quante più possibili azioni per migliorare le condizioni di tutela in un ambito così facilmente esposto al rischio di infortuni sul lavoro. Oggi l'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori (anche se la responsabilità del committente non si estende ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici), del danno arrecato ai lavoratori nell'ambito dell'appalto, oltre che dell'omesso versamento di retribuzioni e contributi.

Modificando l'art.7 del d.lgs. n.626 del 1994, le nuove norme stabiliscono che, in caso di affidamento di lavori all'interno dell'azienda a imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi, il datore di lavoro committente deve elaborare un unico documento di valutazione dei rischi finalizzato a indicare le misure adottate per eliminare le interferenze (c.d. Duvri), il quale va obbligatoriamente allegato al contratto di appalto o a quello d'opera (art. 26, comma 3, d.lgs. n. 81/2008). Inoltre, nei contratti di appalto (art.1655 c.c.), subappalto (1656 c.c.) e somministrazione (art.1559 c.c.)

devono essere inoltre specificamente indicati i costi della sicurezza, in mancanza dei quali il contratto di appalto, subappalto, ovvero di somministrazione è tacciato di nullità.

La legge delega e il decreto, inoltre, prevedono spazi di revisione ed integrazione all'attenzione degli uffici di competenza; non a caso il Ministero ha innanzitutto chiesto alle Parti sociali di suggerire come integrare e modificare il testo normativo, una volta discussi gli aspetti di criticità condivisi del testo normativo e redatta una ipotesi di avviso comune.

Nel corso di una serie di riunioni presso il Ministero del lavoro, tenutesi tra settembre e dicembre del 2008, è stato, in particolare, elaborato dalle parti sociali un documento 'tecnico' su alcune semplificazioni della vigente normativa le quali – senza ridurre in alcun modo i livelli di tutela – saranno integralmente recepite in sede di predisposizione delle 'disposizioni integrative e correttive', in preparazione. Tutto ciò renderà di più immediata applicazione le disposizioni del Testo Unico.

Va da sé che la prevenzione può essere garantita non solamente da buone norme, ma da concreti comportamenti degli attori della sicurezza. Ciò è agevolato mediante le norme su informazione e formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, ampliate in considerazione degli orientamenti giurisprudenziali adottati in materia e, altresì, corroborate da consistenti finanziamenti; tali ultimi, per questo anno, di somma pari a cinquanta milioni di eu-

---

ro e finalizzati alla realizzazione di una campagna straordinaria di comunicazione e formazione sulla salute e sicurezza sul lavoro (Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni siglato il 20 novembre scorso).

Il Testo Unico disegna, quindi, il modello di un moderno sistema prevenzionistico. Resta del tutto evidente il necessario coinvolgimento di tutti i soggetti attori della sicurezza interessati, quali Governo, parti sociali, scuola e famiglia. La loro partecipazione attiva (in un clima di coesione istituzionale e di condivisione delle scelte e delle responsabilità) permette di garantire che lo stesso sia attuato. Il testo normativo resterebbe lettera morta se ad applicarlo non fossero le istituzioni all'uopo indicate, anche attraverso azioni straordinarie per porre rimedio alle tragiche morti sul lavoro.

Al proposito il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali è attivamente impegnato con l'Inail, l'Ispesl, Ipsema e le Regioni alla costruzione, nell'ottica di un Piano strategico per la sicurezza sui luoghi di lavoro, del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (Sinp) e di cui all'art.8 del d.lgs. n.81/2008, per condividere metodi di acquisizione e sistematizzazione delle informazioni relative al circuito della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Un ruolo chiave è, inoltre, svolto dalle Regioni che, oltre alle competenze legislative concorrenti esercitate in virtù dei principi di cui all'art.117 Cost., sono impegnate ad avviare e consolidare le interazioni con altri soggetti istituzionali e

collettivi (Parti sociali e gli organismi paritetici) sulla base delle linee guida definite da un apposito coordinamento nazionale competente in materia (art. 5 del Testo Unico). L'obiettivo è quello di porre in essere azioni per la creazione di un *Sistema prevenzionale* davvero partecipato, del quale siano parte costantemente integrante le parti sociali.

È, inoltre, nelle intenzioni future apportare sempre più maggiori investimenti alla materia della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, promuovendone la qualità, e soprattutto permettendo che tale tematica sia parte integrante dei programmi scolastici. Ciò consentirà ai giovani di oggi di essere attori determinanti nella predisposizione di un sistema prevenzionistico maggiormente tutelato, domani.

## **6.2 - La posizione delle Regioni**

*Per completezza di contributi riportiamo in questo paragrafo la posizione delle Regioni espressa, a nome della Conferenza delle Regioni e della Province autonome, dal suo presidente Vasco Errani il 17 febbraio 2009 inviata al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali Maurizio Sacconi e per conoscenza ai sindacati, associazioni datoriali e Inail.*

Egregio Ministro,  
Come le è noto, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, nel documento del 12 giugno 2008, forniva la più ampia disponibilità per l'avvio immediato di tutti gli strumenti previsti al fine di dare piena attuazione al dettato

---

normativo del d.lgs. 81/08 in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Mantenendo fede a tale impegno le Regioni e le Province autonome hanno tempestivamente inviato al Suo Ministero i nominativi dei propri componenti per l'attivazione dei tavoli previsti al Capo II «Sistema Istituzionale» del Titolo I, costituenti il sistema di governance interistituzionale della complessa norma di riferimento.

Contestualmente riconfermavamo la disponibilità degli esperti regionali per il proseguimento dell'attività dei gruppi tecnici finalizzata alla revisione del decreto in parola.

Al momento attuale, dobbiamo constatare elementi di forte preoccupazione per la mancata attivazione dei tavoli di cui agli artt.5 *Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro* e 6, *Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro* e 12 *Interpello*. La mancata convocazione del Comitato di cui all'art.5 esclude di fatto la regia del coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, impedendo così il confronto tra le istituzioni coinvolte e la realizzazione di azioni congiunte, volte alla riduzione degli infortuni sul lavoro, piaga oltremodo dilagante nel Paese. La mancata attivazione della Commissione di cui all'art.6, impedendo l'incontro tra istituzioni di governo, mondo produttivo e sindacato dei lavoratori ostacola la definizione di crite-

ri e di modalità tramite i quali realizzare attività concordate di prevenzione e promozione della salute in ambito lavorativo. Quanto all'art.12 *Interpello*, evidenziamo con estrema preoccupazione, il recentissimo utilizzo improprio da parte del Suo Ministero dell'istituto dell'interpello previsto, con caratteristiche e finalità diverse, dall'art. 9 del d.lgs.124/04, estendendolo alle tematiche inerenti salute e sicurezza del lavoro.

La competenza alla formulazione di istruttorie per risposte attinenti la materia di salute e sicurezza sul lavoro è riservata alla Commissione per gli interpelli di cui al già citato art.12 del d.lgs. 81/08 ed è pertanto opportuno, vista l'impropria funzione 'vicariante' svolta dalla Commissione di cui all'art. 9 del d.lgs.124/04, che la stessa sia ricondotta alle competenze della Commissione all'uopo prevista (art.12, d.lgs. 81 del 2008) e in attesa di essere attivata dal Suo Ministero, evitando così ogni eventuale profilo di illegittimità delle determinazioni assunte nel frattempo.

Riteniamo pertanto che episodi analoghi, peraltro forieri di grave disomogeneità applicativa delle norme nel territorio, siano evitabili solamente con la attivazione nell'immediato della Commissione specifica, ma più in generale si auspica l'avvio di tutti i tavoli istituzionali, al fine di ritrovare anche e luoghi istituzionalmente certi e qualificati di confronto con le parti sociali.

Per tutto quanto sopra evidenziato, in coerenza, con le linee programmatiche illustrate nel documento dei Presidenti

---

sopra richiamato, Le chiediamo un Suo autorevole intervento per una sollecita attivazione dei Tavoli di lavoro istituiti. Nel ringraziarLa dell'attenzione ed in at-

tesa di un cortese riscontro, invio le più vive cordialità.

*Vasco Errani*

# LAVOROWELFARE

## *Sostenere Lavoro Welfare*

### **Pubblichiamo l'elenco di tutti coloro che ci hanno sostenuto da gennaio 2009 a oggi:**

Abbadessa Guido; Abbà Rosanna; Adamo Marilena; Adamo Ameli Marco; Adamo Francesco; Accardo Ernesto; Agostini Luigi; Agostini Giuliano; Agostini Patrizia; Altorio Maria Teresa; Alfonsi Sauro; Alteri Gregorio; Alviti Paola; Ameli Francesco Eugenio; Amoretti Aldo; Amici Sesa; Amurri Patrizia; Anastasia Chiara Maria; Andreana Michele; Anselmi Ringo; Attimonelli Rossella; Aurelio Antonio; Avitabile Marco; Badellino Renato; Balocchi Maria Angela; Barbieri Marco; Barbiero Paolo; Baretta Pierpaolo; Barki Daniele; Battafarano Giovanni; Battafarano Francesco; Battistelli Giancarlo; Bellanova Teresa; Bellini Renzo; Bellini Bressi Isabella; Bellomo Stefano; Benini Romano; Benvenuto Giorgio; Berdini Maria Teresa; Berdini Giorgio; Bernardini Marco; Berrettini Sonia; Berretta Giuseppe; Bertin Simone; Bobba Luigi; Boccuzzi Antonio; Boco Brunetto; Bocconcello Tatiana; Bonci Valentina; Bordi Paolo; Borgatti Stefano; Boria Francesco; Bortone Roberta; Bossa Luisa; Bovara Lorella; Bracchi Daniela; Branchetti Gianfranco; Braga Chiara; Breglia Corrado; Briganti Roberto; Bruni Remo; Bruno Carlo Alberto; Bruzzese Antonio; Buondonno Giuseppe; Burlini Franca; Burtoli Vittorio; Burtoli Alessandro; Burtoli Mauro; Burtone Giovanni; Busilacchi Gianluca; Calandrelli Silvia; Cafarelli Lucio; Caiazzì Nello; Caligiuri Patrizio; Callisti Sara; Calvisi Giulio; Camastra Serafina; Camela Antonio; Camosci Chiara; Camporese Andrea; Canzian Antonio; Capelli Gianni; Capodicasa Angelo; Caprara Claudio; Capriotti Nino; Capriotti Serena; Capriulo Dante; Capuani Matteo; Cardegna Giovanni; Carlà Daniela; Carota Patrizia; Carpo Gianpiero; Casadio Giuseppe; Casali Paolo; Cassetta Fabio; Casone Vincenzo; Cavaliere Claudio; Cecchetti Luciano; Ceccotti Enrico; Cerreti Guido; Cestarelli Maurilio; Ciabattoni Ettore; Ciabattoni Giuseppina; Ciampi Giulia; Cibrario Bruna; Cicchi Federica; Cicchi Nadia; Cicchi Maria; Ciraolo Paolo; Coccia Malia; Cocilovo Luigi; Codurelli Lucia; Colapinto Antonino; Collina Giancarlo; Colonnella Anna; Colonnella Pietro; Colonnella Francesco; Colonnella Leonardo; Comi Mauro; Conti Antonio; Conti Nadia; Conti Claudio; Cori Matteo; Cori Alessandro; Corradi Corrado; Corsi Simonetta; Corvisieri Luigi; Costa Paola; Costamagna Umberto; Cottino Amedeo; Cremolini Laura; Crisafulli Gianni; Dalu Luciana; Dalu Gabriele; Damasco Pierfrancesco; Damiano Cesare; D'Antoni Sergio; D'Antona Olga; De Amicis Franco; De Angelis Emidio; De Angelis Marco; De Gregorio Luciano; De Luca Italo; Degli Esposti Omer; De Pasquale Grazia; De Pasquale Gennaro; De Santis Francesca; De Vecchis Alessio; Del Giovane Elisabetta; Del Treste Arianna; Del Vecchio Silvia; Della Volpe Santo; D'Eri Ernesto; D'Errico Federica; D'Errico Giorgia; Di Battista Antonio; Di Ciolla Leonardo; Di Corato

---

Mario; Di Francesco Antimo; Di Gregorio Emanuele; Di Leone Giorgio; Di Luigi Patrizia; Di Maggio Francesco; Di Maio Antonio; Di Pietro Giorgio; Di Pietro Matteo; Di Silvestro Ennio; Di Sora Alessandro; Di Virgilio Luigia; Donaggio Franca; Donzelli Ezio; Durante Fausto; Durante Emanuele; Esposito Giovanni; Evangelisti Silvano; Fabbri MariaBruna; Fabiani Giovanni; Facchini Candida; Facco Manuela; Faiella Fabiana; Falace Rossella; Falasca Giampiero; Fammoni Fulvio; Fantini Bruno; Farano Angelo; Faretra Fabio; Farina Gianni; Fassina Stefano; Fassina Renzo; Fassino Piero; Fasto Giuseppe; Fedeli Valeria; Feliziani Angelo; Feliziani Marilena; Ferrari Pierangelo; Ferrari Fabio; Ferrari Fulvio; Ferraro Giuliana; Ferrero Remo; Ferrero Mauro; Ferrero Anna; Ferretti Alessandra; Fiano Emanuele; Filippetti Valentino; Filius Marco; Finanzieri Giacomo; Fioravanti Gianluca; Fiorini Rosa Giuliano; Fiorio Massimo; Fiorito Dario; Fogliardi Giampaolo; Fornaro Laura; Giannuzzi Francesca; Fontana Giuseppe; Fontanelli Giancarlo; Forcelloni Marco; Fornaro Giuseppe; Froner Laura; Gabaglio Emilio; Gabrielli Maria; Gabrini; Gagliardi Maria; Gagliardi Adriana; Galli Luciano; Ganio Mego Giuseppe; Garavini Laura; Garbetti Enzo; Gargioni Olgher; Garritano Massimo; Gaudenzi Luciano ; Garziera Attilio; Gasperoni Piero; Gatti Maria Grazia; Gatti Giuliano; Gentile Luigi; Genovesi Alessandro; Ghignoni Eugenio; Ghiselli Roberto; Ghizzoni Manuela; Giacinti Francesco; Giacchetti Emilio; Gianmarini Stefano; Giarratano Tullio; Gilardi Romano; Ginefra Dario; Giobbi Roberto; Giobbi Cinzia; Giovannozzi Roberto; Giulietti Giuseppe; Glontea Elena; Gneccchi MariaLuisa; Gori Stefano; Gorla Graziano; Gozzi Fausto; Greco Barbara; Grilli Elisabetta; Grottini Sergio; Gruszka Yoanna; Gualla Giampaolo; Guarriello Fausta; Imola Davide; Innocenti Renzo; Intrieri Marilina; Isola Mario; Iustini Marco; Iuvalè Bernardino; Kocinski Leali Daniel; Lagalla Lorena; Lanciotti Patrizia; Larizza Rocco; Laudadio Donatella; Laureti Giuseppe; Lavagno Fabio; Lazzari Mario; Leone Nunzio; Lepretti Maddalena; Letta Enrico; Liguori Michelangelo; Liso Franco; Lo Bello Pino; Lolli Giovanni; Lombardini Daniele; Lonati Loredana; Longhin Loredana; Lorusso Angelo; Lovelli Mario; Lucà Mimmo; Lupi Giampaolo; Lupoi Giuseppe; Madia Marianna; Maggi Maddalena; Magri Tiziana; Maimone Filippo; Malpiedi Alessandro; Mancinelli Cinzia; Mandozzi Emidio; Manzini Alberto; Marconi Umberto; Marconi Giuseppe; Marengo Gianni; Margheri Andrea; Mariucci Luigi; Martoni Anna; Maroni Ubaldo; Masala Andrea; Massarelli Donatella; Massucci Guglielmo; Maswi Anna Sasine; Mattesini Donella; Mecacci Patrizio; Megale Agostino; Melandri Giovanna; Melito Pasquale; Melito Andrea; Mellone Giuseppe; Menziani Ugo; Merletti Mirko; Merlini Pietro; Meroni Matteo; Miccoli Marco; Micozzi Gino; Migliasso Angela; Miglioli Ivano; Milito Pagliara Dringa; Monachesi Carla; Monaldi Marco; Montagnino Antonio; Montagnino Simona; Montaldi Ferdinando; Moretti Avio; Moretti Carla; Moroder Guarna Serenella; Morrone Aldo; Mosca Domenico; Mosca Alessia; Motta Carmen; Murer Delia; Musi Adriano; Nagni Francesco; Napoletani Sergio; Narducci Franco; Nerozzi Paolo; Nicastri Giovanni; Nicolais Luigi; Nigro Andrea; Nisi Giusy; Nobile Mario; Oddo Alfonso; Offidani Renzo; Oggiano Dino; Orlandi Roberta; Orlando Andrea; Orsatti Roberto; Orsini Matteo;

## Sostenitori

---

Ottaviani Augusto; Pacetti Giuseppe; Paci Mauro; Pagliarani Massimo; Paladini Giovanni; Palli Stefania; Palmisani Teresa; Panetta Salvatore; Panza Francesco; Patriarca Stefano; Paoletti Giampaolo; Pedanzoni Roberto; Pegorer Carlo; Pellei Ena; Pelliccioni Melania; Pepe Roberto Antonio; Pepe Esposito Annalisa; Peppucci Giorgio; Perini Fulvio; Perino Sergio; Perulli Adalberto; Pessa Piero; Petrucci Olimpia; Pezzuoli Vittorio; Picozza Marco; Piermarini Patrizia; Piermarini Marco; Piermatti Sandro; Pignoloni Emilio; Pinelli Alessandro; Pisani Alessandro; Pirani Paolo; Pittella Gianni; Pittueo Emiliano; Pizzetti Luciano; Polidori Roberto; Politano Luigi; Pollastrelli Loana; Pollastrini Giovanni; Pompili Emilio; Portelli Simonetta; Posa Vincenzo; Praiola Federico; Pratoni Giuseppina; Principe Gianni; Proietti Domenico; Proni Francesco; Quaresima Daniela; Quirico Antonio; Quirico Massimiliano; Rabasca Antonio; Raciti Fausto; Rampi Elisabetta; Ratti Simone; Re Domenico; Recchia Pietro; Ricci Renato; Ricciardi Marco; Rimicci Enzo; Rini Italo; Rini Ilde; Rocco Elio; Rocchi Nicoletta; Rogantini Giulio; Romani Alberto; Roilo Giorgio; Romano Gerardo; Romanucci Claudio; Romei Roberto; Rosati Nicoletta; Rossa Sabina; Rossi Roberta; Rossini Patrizia; Rossomando Anna; Rottano Gilardi; Ruffo Angelo; Ruggini Alessandro; Russo Carmine; Salmaso Luigi; Samperi Marilena; Sangalli Giancarlo; Santelli Giuliano; Sarra Sergio; Sartoretti Luciano; Sbröllini Daniela; Scaduto Fernando; Scarchilli Andrea; Scarpetti Gianni; Schirru Amalia; Scrivo Nicola; Scudiere Vincenzo; Seidita Laura; Secchi Elisabetta; Sellitti Maria; Sereni Marina; Serrau Mauro; Sette Michele; Severini Maria; Silvestri Roberto; Simoncini Gianfranco; Sgrosso Ugo; Sorge Margherita; Soricarò Giuseppe; Sorrentino Ilvo; Spagnolo Cosmano; Speciale Valerio; Spinelli Giampiero; Spinelli Barbara; Spinelli Massimo; Spizzichino Stefania; Spurio Maurizio; Stracci Stefano; Straccia Federica; Tamburri Vania; Tartaglini Paolo; Tempobono Gabriella; Tebaldini Luca Riccardo; Terzi Riccardo; Testa Dino; Tinucci Gino; Toce Barbara; Todarello Daniela; Tola Fabrizio; Toma Adriana; Tommasini Cristina; Toudì Jean Leonard; Toppi Olimpia; Tranfaglia Nicola; Trappolino Carlo Emanuele; Tretta Stefano; Treu Tiziano; Troiani Roberto; Troiani Cristiana; Trovarelli Marco; Tullo Mario; Vagnarelli Gianluca; Vagnoni Domenico; Vallesi Renato; Valletti Ferruccio; Vannucci Massimo; Vannucci Marco; Venturi Alessandro; Vergaglia Canio; Vernoni Elisabetta; Vespa Angelo; Vico Ludovico; Viero Gino; Vigna Deanna; Vincenzi Simonetta; Villa Franco; Villecco Calipari Rosa; Viola Enrico; Violante Alfredo; Violante Francesco; Virgili Massimo; Vita Igor; Vizio Gianni; Zampini Paola; Zarfati Luciano.

**Grazie,  
La Rivista e l'Associazione Lavoro&Welfare**



Associazione  
**LAVORO&WELFARE**

[www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it)



# Lo Statuto dell'Associazione

## **Art. 1 - Costituzione dell'Associazione, denominazione e sede legale**

1.1 E' costituita l'Associazione politica e culturale "LAVORO & WELFARE", di seguito denominata Associazione, con durata illimitata nel tempo e senza scopo di lucro, regolata a norma degli articoli 36 e seguenti del codice civile nonché dal presente Statuto.

1.2 L'Associazione ha carattere nazionale ed ha sede legale in Roma.

1.3 Il Consiglio Direttivo ha facoltà di trasferire la sede legale in altro indirizzo dello stesso Comune e di istituire sedi secondarie e rappresentanze in Italia e all'estero.

1.4 L'Associazione può aderire ad altre Associazioni, enti, fondazioni, ecc. aventi scopi analoghi e che comunque non siano in contrasto con quanto previsto dal presente Statuto.

1.5 L'Associazione promuove sedi di confronto con il mondo politico associativo a tutti i livelli territoriali.

## **Art. 2 - Scopi**

2.1 L'Associazione si propone di:

- a) dare risalto all'innovazione, al ruolo e al pensiero del LAVORO e del WELFARE;
- b) dare visibilità e rappresentanza alle competenze e ai saperi nella politica, nelle istituzioni, nel lavoro, nell'impresa, nelle professioni, nel mondo accademico e culturale al fine di rendere la politica tesa alla valorizzazione del lavoro in tutte le sue forme in un quadro di sviluppo economico di qualità.

## **Art. 3**

3.1 Per conseguire gli scopi di cui all'art 2, l'Associazione potrà, in via esemplificativa:

- a. contribuire a produrre, pubblicare e diffondere la rivista "LAVORO WELFARE";
- b. aprire e gestire un sito internet accessibile a tutte le cittadine e i cittadini che vorranno dialogare con l'Associazione e la Rivista;
- c. organizzare e partecipare direttamente ad iniziative politiche e culturali;
- d. promuovere ricerche, studi, iniziative, attività scientifiche e culturali, sul piano nazionale e internazionale, anche attraverso le forme più appropriate di collaborazione e mutuo scambio di esperienze con istituzioni pubbliche e private;
- e. realizzare iniziative e porre in essere attività di documentazione anche tramite la dotazione di attrezzature idonee (archivi, biblioteche, audiovisivi, ecc.);
- f. promuovere ed organizzare attività di formazione e ogni altra iniziativa utile al perseguimento dei propri scopi sociali per la crescita civile e democratica delle nuove generazioni.

3.2 A tal fine l'Associazione potrà, tra l'altro, provvedere a:

A. dotarsi di sedi e attrezzature per svolgere compiutamente la propria attività. Potrà pertanto acquistare, vendere, affittare e permutare fabbricati, terreni, impianti, macchinari, attrezzature e fare ogni altra operazione di natura mobiliare, immobiliare e finanziaria sempre che sia necessaria o utile alla realizzazione degli scopi sociali;

B. assumere incarichi pubblici e privati.

## **Art. 4 - Soci**

4.1. Possono chiedere l'iscrizione all'Associazione tutti coloro che siano interessati alla realizzazione delle finalità istituzionali e condividano lo spirito e gli ideali contenuti nel presente Statuto.

4.2. I soci si distinguono nelle seguenti categorie:

- a) *Soci Fondatori*: sono i soci firmatari dell'atto costitutivo dell'Associazione e coloro ai quali il Consiglio Direttivo riterrà di dare tale qualifica in considerazione di particolari meriti e qualità;
- b) *Soci Ordinari*: sono le persone o enti con rappresentanza che, a seguito di domanda all'Associazione, saranno ammessi successivamente alla costituzione. La qualifica si acquisisce attraverso una tessera personale rilasciata dopo l'approvazione della domanda presentata all'Associazione ed il pagamento della quota annua associativa. La durata della tessera è annuale e vale dal gennaio al dicembre di ogni anno indipendentemente dalla data di rilascio.
- c) *Soci sostenitori*: sono le persone fisiche o giuridiche, gli enti pubblici o privati, le Fondazioni e Associazioni

# Associazione LAVORO&WELFARE

---

che ritengono di sostenere l'Associazione e la rivista con il versamento di uno specifico contributo economico.

## **Art. 5 - Modalità di iscrizione**

5.1 Tutti i soci, fondatori, ordinari e sostenitori iscritti all'Associazione ed in regola con il versamento delle quote sociali godono dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni per il rinnovo delle cariche interne, secondo le modalità previste dal presente Statuto.

5.2 La domanda di adesione deve essere redatta in forma scritta, controfirmata da almeno un socio, e presentata al Consiglio Direttivo.

5.3 La domanda si intende respinta se, entro novanta giorni dalla presentazione, il Consiglio Direttivo non abbia deliberato in merito.

5.4 Qualsiasi contributo in denaro dovrà essere accettato dal Consiglio Direttivo.

## **Art. 6 - Doveri dei Soci**

6.1 Tutti i soci sono tenuti a rispettare le norme del presente statuto e l'eventuale regolamento interno, secondo le deliberazioni assunte dagli organi preposti, nonché al regolare versamento delle quote associative.

## **Art. 7 - Risorse**

7.1 Il patrimonio dell'Associazione è costituito dai: beni immobili, mobili e fondi frutto di contributi, donazioni e lasciti, nonché da tutti i rimborsi e finanziamenti ricevuti e da ogni altro tipo di entrata.

7.2 I contributi dei soci sono costituiti dalle quote associative annuali, stabilite dal Consiglio Direttivo e da eventuali contributi straordinari, collegati al finanziamento di particolari eventi, stabiliti dal Consiglio Direttivo che ne determina l'ammontare.

7.3 Le elargizioni in danaro, le donazioni e i lasciti sono accettati dal rappresentante legale dell'Associazione previa autorizzazione del Consiglio Direttivo, che delibera sulla loro utilizzazione, in armonia con le finalità statuarie.

7.4 E' vietato distribuire, anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione nonché fondi o riserve durante la vita dell'Associazione, salvo che la destinazione o la distribuzione siano imposte dalla legge.

## **Art. 8 - Bilancio**

8.1 L'esercizio sociale inizia il 1 gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno.

8.2 Il Consiglio Direttivo, deve redigere il bilancio preventivo e quello consuntivo per sottoporli all'Assemblea.

8.3 Il bilancio preventivo e consuntivo deve essere approvato dall'Assemblea ordinaria ogni anno entro il mese di aprile. Esso deve rimanere depositato presso la sede dell'Associazione nei 15 (quindici) giorni precedenti la riunione per essere eventualmente consultato dai soci.

## **Art. 9 - Organi**

9.1 Gli organi dell'Associazione sono:

- |   |                              |
|---|------------------------------|
| - l'Assemblea dei Soci fondatori ed ordinari; | - il Consiglio Direttivo;    |
| - il Presidente;                              | - i due Vice Presidenti;     |
| - il Segretario Generale;                     | - il Tesoriere;              |
| - il Revisore dei conti;                      | - il Collegio dei probiviri; |
| - il Comitato scientifico.                    |                              |

## **Art. 10 - L'Assemblea dei Soci**

10.1 L'assemblea dei Soci è composta dai Soci fondatori e ordinari in regola con il pagamento delle quote sociali; è convocata almeno una volta l'anno in via ordinaria ed in via straordinaria quando ne ricorre l'esigenza per le materie di cui all'art. 11.2. 10.2 L'assemblea ordinaria è validamente costituita in prima convocazione con la maggioranza dei soci e delibera con la maggioranza dei presenti; in seconda convocazione è costituita validamente qualunque sia il numero dei soci presenti e delibera con la maggioranza dei soci presenti.

10.3 L'assemblea straordinaria delibera in prima convocazione con la presenza e col voto favorevole della maggioranza dei soci e in seconda convocazione con la presenza di almeno un terzo dei soci ed il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

10.4 L'Assemblea ordinaria e straordinaria viene convocata mediante avviso affisso all'albo della sede almeno 15 giorni prima della data dell'assemblea.

## **Art. 11 - Compiti dell'Assemblea**

11.1 L'assemblea ordinaria ha i seguenti compiti:

- a) elegge il Consiglio Direttivo e il Collegio dei probiviri;
- b) approva il bilancio preventivo e consuntivo;
- c) delibera su qualunque argomento le sia sottoposto dal Consiglio Direttivo.

---

11.2 L'assemblea straordinaria delibera sulle modifiche dello Statuto e sull'eventuale scioglimento dell'Associazione.

11.3 L'assemblea è presieduta dal Presidente dell'Associazione e, in sua assenza, da un Vice Presidente.

#### **Art. 12 - Il Consiglio Direttivo**

12.1 Il Consiglio Direttivo è composto da un minimo di 9 (nove) ad un massimo di 21 (ventuno) consiglieri eletti dall'Assemblea fra i propri componenti. La maggioranza del Consiglio Direttivo deve essere composta dai Soci Fondatori.

12.2 Il Consiglio Direttivo è validamente costituito, in prima convocazione, quando è presente la maggioranza dei consiglieri ed in seconda convocazione qualunque sia il numero dei Consiglieri presenti.

12.3 Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei voti presenti; in caso di parità, prevarrà il voto del Presidente.

12.4 I Consiglieri svolgono la loro attività gratuitamente e durano in carica 5 (cinque) anni e sono rieleggibili.

12.5 Il primo consiglio Direttivo è nominato in sede di atto costitutivo.

12.6 Successivamente le elezioni per il Consiglio Direttivo sono indette dal Presidente uscente tre mesi prima della scadenza del Consiglio stesso.

#### **Art. 13 - Compiti del Consiglio Direttivo**

13.1 Il Consiglio Direttivo è l'organo deliberante dell'Associazione. Si riunisce almeno 2 volte l'anno ed è convocato dal Presidente o, in mancanza, da un Vice Presidente oppure su richiesta motivata della metà dei componenti del Consiglio Direttivo o dal 30% dei soci.

13.2 Il Consiglio Direttivo ha tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, nessun escluso ed eccettuato.

13.3 Nella gestione ordinaria i suoi compiti sono:

a) convocare l'assemblea dei soci e predisporre gli atti da sottoporre all'assemblea;

b) formalizzare le proposte per la gestione dell'Associazione;

c) elaborare il bilancio consuntivo che deve contenere le singole voci di spesa e di entrata relative al periodo di un anno;

d) elaborare il bilancio preventivo che deve contenere, suddivise in singole voci, le previsioni delle spese e delle entrate relative all'esercizio annuale successivo;

e) stabilire gli importi delle quote annuali delle varie categorie di soci.

f) deliberare sulla ammissione di nuovi soci

g) approvare l'eventuale regolamento interno;

13.4 Il Consiglio Direttivo elegge al proprio interno:

A) il Presidente;

B) il Vice Presidente;

C) il Segretario Generale;

D) il Tesoriere.

#### **Art. 14 - Il Presidente**

14.1 Il Presidente è eletto dal Consiglio Direttivo. Dura in carica cinque anni ed è rieleggibile.

14.2 Il Presidente è il legale rappresentante dell'Associazione ed ha la rappresentanza di fronte ai terzi ed in giudizio.

14.3 Il Presidente convoca e presiede il Consiglio Direttivo le cui decisioni mette ad esecuzione.

14.4 Il Presidente può conferire deleghe dirette a singoli soci o consiglieri su specifiche materie.

#### **Art. 15 - I Vice Presidenti**

15.1 I due Vice Presidenti sostituiscono il Presidente in caso di sua assenza o impedimento.

15.2 La firma dei Vice Presidenti fa piena prova nei confronti dei terzi dell'assenza o impedimento del Presidente.

15.3 In caso di presenza di entrambi i Vice Presidenti, farà le veci del Presidente il Vice Presidente più anziano.

#### **Art. 16 - Il Segretario Generale**

16.1 Il Segretario Generale, d'intesa con il Presidente, provvede a dare impulso e ad attuare il programma ed ogni altra iniziativa prevista dallo Statuto e deliberata dall'assemblea o dal Direttivo.

#### **Art. 17 - Il Tesoriere**

17.1 Il Tesoriere cura la riscossione delle entrate e la gestione delle uscite dell'Associazione, conservando l'evidenza degli atti relativi; predispone insieme al Consiglio Direttivo il bilancio preventivo e quello consuntivo da presentare all'Assemblea per l'approvazione; il bilancio non dovrà in nessun caso prevedere la distribuzione di utili.

17.2 Il Tesoriere ha il compito di assicurare la tenuta del registro dei soci.

## **Associazione LAVORO&WELFARE**

---

17.3 Per lo svolgimento dei compiti di cui ai precedenti paragrafi, il Tesoriere ha la facoltà di:

- porre in essere qualunque operazione bancaria, aprendo o chiudendo conti correnti bancari e postali e procedendo all'incasso di qualunque somma, a qualsiasi titolo accreditata all'Associazione;
- emettere assegni bancari o postali;
- esigere vaglia postali o telegrafici, ritirare plichi raccomandati da poste, ferrovie e compagnie di navigazione e da qualunque altra impresa pubblica o privata;
- acquistare e vendere beni mobili in genere;
- stipulare contratti di locazione anche di durata superiore al novennio e risolverli.

### **Art. 18 - Il Revisore dei Conti**

18.1 Il Revisore dei Conti eletto dall'Assemblea dei Soci provvede a redigere la relazione sul conto consuntivo da presentare all'approvazione dell'Assemblea dei Soci.

18.2 Vigila e controlla la gestione amministrativa dell'Associazione.

### **Art 19 - Il Comitato Scientifico**

19.1 Il comitato scientifico è un organo consultivo della Associazione, senza diritto di voto, composto da personalità anche non socie nominate in qualsiasi momento dal Consiglio Direttivo e che accettino di farne parte.

19.2 Il Comitato Scientifico si compone di un numero massimo di venti membri, che può essere aumentato con deliberazione del Consiglio Direttivo.

### **Art. 20 - Il Collegio dei probiviri**

20.1 Il Collegio dei probiviri è composto da tre soci eletti dal Consiglio Direttivo. Dura in carica cinque anni ed è rieleggibile.

20.2 Il Collegio decide su qualunque argomento sia sottoposto al suo giudizio dagli altri organi sociali e dirime controversie tra Associazione e associati e tra gli organi dell'Associazione e sulle decisioni di eventuale espulsione entro novanta giorni dalla presentazione del ricorso.

### **Art. 21 - Scioglimento dell'Associazione**

Lo scioglimento dell'Associazione è deliberato dall'Assemblea straordinaria. Il patrimonio residuo dell'Associazione deve essere devoluto ad associazione/i con finalità analoghe o per fini di pubblica utilità secondo quanto deliberato dall'Assemblea.

### **Art. 22 - Gratuità delle cariche**

22.1 Tutte le cariche sociali sono gratuite.

22.2 A coloro che ricoprono le cariche sociali compete il rimborso delle spese varie, ed eventualmente delle spese fisse, ove ritenute necessarie, purchè regolarmente documentate e approvate dal Direttivo a condizione che vi sia la disponibilità finanziaria.

### **Art. 23 - Clausola compromissoria**

23.1 L'iscritto all'Associazione, nell'impegnarsi a rispettare, senza alcuna riserva, le norme del presente Statuto, accetta, la clausola compromissoria, di cui al successivo paragrafo 23.2.

23.2 Ogni controversia tra gli iscritti per questioni relative alla vita associativa o tra loro e l'Associazione è devoluta in via esclusiva al Collegio dei probiviri nel rispetto delle norme di legge inderogabili vigenti in materia.

### **Art. 24 - Norma di rinvio**

Per tutto quanto non previsto nel presente statuto si fa espresso riferimento alle norme di legge vigenti in materia.

F.ti: Cesare DAMIANO  
Enrico Eugenio CECCOTTI  
Giorgia D'ERRICO  
Valentino FILIPPETTI  
Marco MICCOLI  
Giovanni POLLASTRINI

Giovanni BATAFARANO  
Pietro COLONNELLA  
Remo Giuseppe FERRERO  
Giuseppe GIULIETTI  
Dringa MILITO PAGLIARA

Gennaro MARICONDA, Notaio

Roma, li 9 dicembre 2008

## LE GERENZE

**Direttore editoriale:** Cesare Damiano

**Coordinatore:** Piero Gasperoni

**Direttore responsabile:** Giorgio Franchi

**Responsabile di redazione:** Giorgia D'Errico

**Sede della redazione:** Piazza di Pietra, 34 - 00186 Roma  
presso Editoriale Il Ponte srl.

Tel. 06 69924022 - Fax 06 69780182

e-mail: giorgia.derrico@gmail.com

### **Direzione e amministrazione**

Editoriale Il Ponte Srl - Via Manara, 5 - 20122 Milano

Tel. 02 54123260 - Fax 02 45473861

e-mail: redazione@gliargomentumani.com

Codice Fiscale e Partita Iva: 12568620152

**Editing e impaginazione:** Alessandro Facchini, Claudio Iorio,  
Marco Picozza, Federico Tomassi

**Responsabile Amministrativo:** Remo Ferrero

**Stampa:** Tipografia Abbiati, via Padova 5, Milano

**Una copia:** 10 €

### **Sottoscrizione 2009**

Solo rivista: Italia 30,00 € – Estero 50,00 €

Sostenitore 100,00 € – Sostenitore Onorario 200,00 €

Per abbonarsi è possibile:

- effettuare un versamento sul ccp 94076353 intestato a  
Rivista Lavoro Welfare;
- tramite bonifico bancario IBAN IT20Y076 01032000 00094076353;
- connettersi al sito [www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it) e scaricare la scheda;
- telefonare o inviare un fax alla Sede della redazione (t. 06 6992.4022  
fax. 06 6978.0182).

**Registrazione del Tribunale di Milano:** n° 71 del 11/02/2004

Poste Italiane Spa - spedizione in abbonamento postale

D.L. 353/2003 (conv. Inl. 27/02/2004 n. 46)

Art.1 comma1 DCB Milano.

Si accettano abbonamenti in ogni periodo dell'anno.

**Chiuso in redazione il 20 aprile 2009**