



COORDINAMENTO
TECNICO
INTERREGIONALE
DELLA PREVENZIONE
NEI LUOGHI DI LAVORO

**OSSERVAZIONI SUL RIASSETTO NORMATIVO IN MATERIA DI TUTELA DELLA
SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

Art.3 legge 29 Luglio 2003, n.229

DOCUMENTO PRELIMINARE

Gennaio 2005



OSSERVAZIONI SUL RIASSETTO NORMATIVO IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

DOCUMENTO PRELIMINARE

Il ruolo delle Regioni e delle Province Autonome per la prevenzione nei luoghi di lavoro

Il D.L.vo 626/94 ha rappresentato un salto di qualità nell'ambito della normativa in materia di prevenzione nei luoghi di lavoro ponendo al centro del processo di prevenzione il datore di lavoro, con i suoi collaboratori, non più come mero esecutore di norme bensì come artefice del processo stesso; ha delineato un percorso che mira a dotare l'impresa di un'organizzazione interna che sviluppi nel tempo la prevenzione, non come elemento collaterale ma connesso alla qualità della produzione.

Ha valorizzato il ruolo partecipativo dei lavoratori attraverso i loro rappresentanti e delle forze sociali, inducendo una sempre maggiore sensibilità del mondo delle professioni tecniche verso le tematiche della tutela della salute dei lavoratori con l'istituzione di associazioni interprofessionali in grado di concorrere, insieme al mondo scientifico, alla costruzione di una rete nazionale per la prevenzione.

Le Regioni e le Province Autonome, cogliendo la portata fortemente innovativa di questa legge e il possibile impulso alla prevenzione che avrebbe potuto derivare da una adesione sostanziale e non formale alla stessa da parte delle imprese, hanno, sin dall'inizio, potenziato l'azione di informazione e di assistenza alle imprese dei Servizi di Prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali, nella convinzione che, accanto alle attività di vigilanza, fosse necessario favorire la crescita di una solida attenzione e strutturazione della prevenzione.

Particolare attenzione è stata dedicata alle micro-imprese, oltre che alla Pubblica Amministrazione, le meno preparate ad accogliere le trasformazioni indotte dal D.L.vo 626/94, soprattutto sotto il profilo dell'organizzazione della prevenzione.

Con questo orientamento le Regioni hanno realizzato numerose iniziative innovative, in particolare:

- indirizzi applicativi omogenei ai Servizi di prevenzione di tutte le Aziende sanitarie,
- definizione di **“linee guida”** metodologiche, in collaborazione con gli Istituti centrali, per la prevenzione (es. linee guida D.L.vo.626/94, linee guida sui cantieri, sul rumore, per il settore della pesca, per la direttiva macchine, per la sorveglianza sanitaria, etc..).

- iniziative sul versante dell'informazione e della comunicazione con l'attivazione di specifici **“sportelli informativi”**, anche telematici, e di **“numeri verdi”** , creando un presidio permanente a livello territoriale;
- il progetto di **“Monitoraggio sull'applicazione del 626”** realizzato dalle Regioni e dalle Province Autonome, unico nel suo genere in Italia e in Europa per spessore qualitativo e dimensione territoriale, con una connotazione non solo conoscitiva ma soprattutto di confronto del Servizio pubblico con le imprese, di verifica dell'impatto della normativa sulle stesse e di stimolo al miglioramento;
- Realizzazione di attività di facilitazione per favorire il miglioramento delle condizioni di lavoro, con interventi di sostegno alla **formazione e informazione** dei vari soggetti del sistema di prevenzione e con iniziative di **assistenza e di incentivazione** verso le imprese, soprattutto le micro-imprese, anche con la gestione di fondi regionali ed europei.

In questo contesto, le Regioni hanno promosso e sostenuto la qualificazione del sistema produttivo, creando livelli sempre più alti di **integrazione e coordinamento interistituzionale**, attraverso un costante confronto con le parti sociali, nel quadro dei principi costituzionali e delle direttive comunitarie, espresso anche in atti di programmazione regionale.

Nelle politiche delle Regioni, la qualità del lavoro, la responsabilità sociale, uno spirito imprenditoriale consapevole, capace di esprimere esperienze e professionalità, un sistema istituzionale di autonomie locali in grado di sostenere e, a volte, anche di anticipare le esigenze economiche e sociali, rappresentano fattori portanti dello sviluppo qualificato, soprattutto per rispondere alle problematiche specifiche di un mondo del lavoro in continua evoluzione ed in particolare dei giovani, i diversamente abili, i migranti.

La costante tendenza in diminuzione degli infortuni sul lavoro e dei relativi indici di incidenza, i risultati del Monitoraggio sull'applicazione del 626 e le altre iniziative confermano l'efficacia del quadro normativo di derivazione comunitaria e dell'azione delle Regioni e delle Province autonome, che hanno pienamente esercitato, in questo modo, il ruolo che la Costituzione assegna alle stesse, cogliendo le esigenze espresse a livello territoriale.

Questo ruolo e il patrimonio di esperienze non sono riconosciuti dalla proposta di riassetto normativo, che, in tal modo, interrompe un positivo processo di crescita della prevenzione nel nostro Paese.

I rapporti Stato-Regioni e l'iter approvativo del Testo Unico

Nel corso del 2004 si sono succeduti eventi inquadrabili in un disegno di profonda modifica degli assetti istituzionali tra Regioni e Governo, senza alcun confronto e attenzione ai reali bisogni espressi dal territorio.

Il mancato confronto con le Regioni è tanto più grave dato che alle stesse è attribuita una potestà legislativa concorrente.

Il Ministero del Lavoro non ha aperto un tavolo di confronto con le Regioni nonostante le sollecitazioni del Coordinamento degli Assessori regionali alla Sanità e le concrete proposte formulate in un documento tecnico elaborato dalle Regioni.

Inoltre altri due fatti accaduti nel 2004 rendono evidenti ulteriori criticità:

1. Nell'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale 2544-b (Devolution) alla Camera è stato approvato un emendamento che riporta alla competenza esclusiva dello Stato, la potestà legislativa in materia di "sicurezza del lavoro"..

Nel caso in questione, la ripartizione in controtendenza delle competenze per il governo delle attività di prevenzione assomiglia a una retromarcia indirizzata verso i livelli centrali di governo ed in contrasto con le politiche della salute incentrate sui livelli essenziali di assistenza.

2. Il 23 Aprile 2004 è stato approvato il D.L.vo 124 che doveva avere il compito di riorganizzare l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro sulla base dell'art.8 della L.30/03 (legge "Biagi"). Tale decreto, in modo oggettivamente ambiguo, ha assegnato funzioni di coordinamento in materia di lavoro alla Direzione Generale del Ministero del Lavoro e, nel territorio, alle Direzioni Regionali del Lavoro, modificando così la previgente normativa.

Pertanto, alla luce di quanto sopra riportato, si pongono alcuni elementi di criticità, a livello di rapporti istituzionali:

1. **di metodo:** occorre richiamare il Ministero del Lavoro ed il Governo alla collaborazione e al coinvolgimento istituzionale, per la costruzione condivisa di un sistema a rete in cui i livelli statali, quelli regionali e le strutture territoriali contribuiscano, in modo sinergico, a dare risposte efficaci ai bisogni dei lavoratori e del mondo della produzione;
2. **di coerenza:** una politica fortemente centralizzata per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori che si interseca strettamente con materie governate a livello territoriale sulla base di specificità locali, con metodologie profondamente differenti (sanità, formazione professionale, politiche del lavoro) genererà criticità istituzionali che si riverbereranno sulla qualità degli interventi di prevenzione;

3. **di efficacia:** è ormai evidente che le competenze professionali, in materia di tutela della salute nei luoghi di lavoro, sia sul versante tecnico che metodologico, sono patrimonio di chi opera nell'ambito dei Sistemi sanitari regionali e delle altre Istituzioni competenti per la materia, comunque coordinate a livello regionale. Oltre alle attività svolte dal Coordinamento delle Regioni significativo è il contributo al cambiamento di rapporti con INAIL e ISPESL , attraverso una collaborazione tecnico-scientifica ed una organizzativa che stanno portando l'Italia ad avere a disposizione, per la prima volta in assoluto, flussi informativi realmente utili per la programmazione di attività sulla base dell'analisi dei bisogni e la possibilità, nel tempo, di verificarne l'efficacia (progetto Nuovi Flussi Informativi nato dall'Accordo di programma del Luglio 2002).

Le osservazioni delle Regioni alla proposta di Testo Unico

L'esame della proposta di Testo Unico ha sollevato forti perplessità e dubbi sul rispetto del dettato costituzionale, degli assetti istituzionali, dei contenuti della stessa legge delega e delle direttive comunitarie.

Emergono inoltre dubbi sulla efficacia di alcune soluzioni proposte, in contrasto con le finalità enunciate nell'art.1 del Testo Unico, di: "riordinare, coordinare, armonizzare... e semplificare le disposizioni di legge vigenti".

Di seguito vengono riportate le osservazioni generali con riferimento al Titolo I "Disposizioni generali", che costituiscono, per le Regioni, punti fermi per l'avvio del confronto istituzionale necessario per giungere alla approvazione di un testo unico atteso da anni per rafforzare e rendere più efficace il sistema di prevenzione.

1. Osservazioni sul ruolo e competenze delle Regioni e delle Province autonome

Art. 1 – Finalità. L'articolo, nel primo comma, risulta limitativo per quanto riguarda le funzioni delle Regioni e Province Autonome, in quanto, pur sottolineandone il ruolo derivante dall'art.117 della Costituzione, lo subordina al "rispetto dei principi fondamentali ricavabili dal decreto". Gli stessi, in quanto non definiti, limitano nei fatti l'eventuale successiva legislazione regionale. Inoltre, in contrasto con quanto affermato al comma 1, il successivo articolato marginalizza, quando non lo esclude, il ruolo delle Regioni e Province autonome.

In particolare, per quanto attiene al ruolo ed alle competenze delle Regioni e Province autonome:

Art.31 – Vigilanza. In palese contrasto con le finalità di armonizzazione e semplificazione indicate nella proposta, questo articolo accentua il dualismo della vigilanza tra le Aziende USL e le Direzioni Provinciali del Lavoro, condizione che crea conflitti tra Enti e il mondo produttivo

per le possibili duplicazioni e sovrapposizioni dei controlli ispettivi. Pertanto, in via esclusiva, così come previsto dall'art.21 della legge 833/1978, le attività di vigilanza e controllo in materia di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro devono essere svolte dalle Aziende Unità Sanitarie Locali del Servizio sanitario regionale, fatta eccezione per le materie relative alla prevenzione incendi, sicurezza del lavoro in miniera e la sanità marittima e aerea.

La sovrapposizione delle funzioni viene accentuata dall'**eliminazione del coordinamento esercitato dalle Regioni e Province Autonome previsto dall'art.27 del D.L.vo 626/94.**

E' necessario invece confermare e rafforzare il ruolo dei Comitati regionali di coordinamento, associando, alla funzione di indirizzo dell'attività di vigilanza, anche una funzione regionale di conferenza permanente dei servizi per assicurare:

- la raccolta e l'analisi delle informazioni relative agli eventi dannosi, ai rischi, alle soluzioni;
- la programmazione di iniziative di prevenzione e sicurezza coordinate;
- la individuazione di proposte di soluzioni normative (in tema di legislazione concorrente) e tecniche (buone prassi) atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie da lavoro e a migliorare la qualità del lavoro;

Art.34 comma 1 – Verifica sull'applicazione della normativa. Tale articolo prevede che le Regioni possano svolgere monitoraggi solamente "congiuntamente" con altri organismi; ciò rappresenta una forte limitazione della autonomia regionale su una materia in cui le Regioni hanno dimostrato, attraverso la esperienza del "Monitoraggio 626", capacità ed efficacia.

Art.35 - Commissione Permanente per la Prevenzione. Con tale articolo e successivi viene riformulata la composizione e i compiti della Commissione, marginalizzando il ruolo delle Regioni e Province autonome.

Art.37 – Attività promozionali. Le Regioni non sono previste tra i soggetti coinvolti nelle attività promozionali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Si tratterebbe di un forte arretramento rispetto all'attuale panorama che vede le Regioni, in diversi casi, principali promotrici di attività a sostegno del lavoro sia sul versante delle politiche di sviluppo economico ma anche nel campo degli interventi informativi e formativi. Si tratterebbe, inoltre, di una estromissione da compiti che le Regioni devono esercitare in virtù delle competenze loro assegnate dal dettato costituzionale.

Art.40 - Statistiche degli infortuni e delle malattie professionali. Tale articolo non tiene conto dell'accordo nazionale INAIL, ISPESL e Regioni che ha dato vita al progetto "Nuovi Flussi Informativi per la prevenzione" che ha razionalizzato e reso fruibili le informazioni necessarie per le politiche territoriali di prevenzione.

2. Osservazioni sulla efficacia preventiva di alcune indicazioni

Art.2 comma 2 - Campo di applicazione oggettivo e art.4 - Computo dei lavoratori. La formale estensione, operata dal Testo Unico, delle categorie di soggetti tutelati è

ridimensionata dalla esclusione di molte tipologie di lavoratori dalla determinazione del numero da cui il decreto fa discendere particolari obblighi.

E' opportuno che le norme di sicurezza trovino applicazione in tutti i settori lavorativi e che i regimi speciali siano riservati solo a quelle situazioni che presentano effettive esigenze particolari (es. forze armate, istituti penitenziari, ecc.).

Art. 5 comma 1, lettera m) - Definizioni Le buone prassi possono essere proposte dalle Regioni, dagli Istituti centrali con il coinvolgimento delle forze sociali, ma devono essere validate da un unico organismo identificabile nella Conferenza Stato-Regioni.

Art.6 comma 1 lettera b) – Misure generali di tutela. Secondo questo articolo, l'eliminazione o la riduzione dei rischi deve essere realizzata mediante "misure tecniche, organizzative e procedurali concretamente attuabili... in quanto generalmente utilizzate". Ciò rappresenta un arretramento rispetto al principio della "massima sicurezza tecnicamente possibile" posto dall'art.2087 del C.C. e riconfermato dal D.L.vo 626/94 e da una consolidata giurisprudenza.

Art.7 comma 1 - Obblighi dei datori di lavoro e dei dirigenti. Occorre evitare che la semplificazione riduca a meri atti formali alcuni dei principali strumenti introdotti dal Decreto 626, quali ad esempio, la valutazione dei rischi. Una eccessiva semplificazione di questo adempimento (autocertificazione da parte delle micro-imprese) vanifica il significato dello stesso, comportando uno spreco di risorse per il mondo produttivo e con risultati pressochè nulli per la prevenzione. Si ritiene opportuno che vengano definiti gli elementi essenziali che il documento di valutazione dei rischi in forma semplificata deve contenere. Ciò anche al fine di garantire uguali obblighi e omogenei comportamenti sul territorio nazionale anche a garanzia di una concorrenza di mercato trasparente.

Art.17 - Svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dei rischi. Sempre al fine di evitare un abbassamento dei livelli di prevenzione, considerato che il datore di lavoro può assumere , nella proposta del Testo Unico, la funzione di Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione in aziende fino a 50 dipendenti (il 98% delle imprese italiane) occorre prevedere che lo stesso effettui una formazione e un aggiornamento periodico, in analogia a quanto è previsto per il Responsabile SPP ed in coerenza con l'orientamento comunitario.

Art.26 – Attribuzioni del Rappresentante per la sicurezza. Con questo articolo vengono ridimensionate le attribuzioni del Rappresentante per la sicurezza, restringendo la sua agibilità del luogo di lavoro e l'accesso alla documentazione sui rischi.

La positiva esperienza di questi anni non giustifica una limitazione della sua azione di prevenzione all'interno del sistema aziendale della sicurezza.

Art.32 – Potere di disposizione. Il Testo Unico trasforma le disposizioni legislative, contenute nei decreti precedenti e relative ad elementi di natura tecnica o costruttiva, a norme di buona tecnica, definite all'art.5, lettera l). Si conviene con la necessità di abrogare le parti obsolete

dei Decreti, mantenendo in vigore quelle ancora attuali ed ipotizzando sanzioni differenziate in funzione dell'entità e della tipologia delle violazioni. Tuttavia le violazioni a misure essenziali per la sicurezza e la salute (sicurezza macchine, impianti, attrezzature, opere provvisorie, sostanze chimiche pericolose, ecc.) devono sempre essere sostenute da un sistema sanzionatorio di natura penale.

3. Aspetti relativi al ruolo degli organismi bilaterali.

Art.27 – Enti bilaterali. L'articolo introduce elementi di incertezza sul ruolo della Pubblica amministrazione e degli Organismi bilaterali, in quanto affida a questi ultimi un ruolo di "certificazione" della sicurezza (validazione buone prassi, indicazioni sulla modalità accettabile di redazione del documento di valutazione dei rischi, primo livello di controllo su una tematica fondamentale e particolarmente critica perché arretrata come la formazione per la sicurezza) che va nei fatti a sovrapporsi alle competenze istituzionali.

Anche in questo caso, solo apparentemente il Testo Unico innova e semplifica, confondendo ruoli e compiti che vanno mantenuti distinti, in particolare:

- alla pubblica amministrazione spetta principalmente il compito normativo e di controllo;
- agli enti bilaterali quello di aiutare e sostenere, con il coinvolgimento e la partecipazione sociale, il processo di prevenzione.