



“Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”

*Nota UIL - 3 luglio 2007**

Premessa

Come si può dedurre dal titolo del Disegno di legge quest'ultimo non contiene esclusivamente i principi per la delega al governo per l'emanazione di un Testo unico in materia di salute e sicurezza, l'articolato va bensì letto considerando che mentre l'Articolo 1 presenta effettivamente i principi di delega per il riassetto della normativa (da attuarsi a entro nove mesi), i successivi articoli contengono misure che immediatamente prescrivono al momento dell'entrata in vigore del disegno di legge. In sostanza, le disposizioni previste dagli Articoli che vanno dal 2 al 12, fanno dal 25 agosto scorso a pieno titolo parte del Quadro normativo nazionale in materia di salute e sicurezza, senza dover attendere la successiva emanazione del Testo unico.

“Delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro” (Art 1)

1. La delega nel duplice rinvio all'Art. 117 della Costituzione e facendo riferimento al “rispetto delle normative comunitarie e convenzioni internazionali” prevede che il riassetto normativo sia realizzato nel rispetto dei principi di sussidiarietà contenuti nello stesso articolo. Inoltre il richiamo alla Costituzione è molto importante per il riferimento (*Comma 1*) alla competenza che ha lo Stato (in questo caso si tratta di “legislazione esclusiva”) nella “definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (Art.117 comma 2) lettera m). Questo richiamo alla competenza dello Stato nel fissare

* Il testo del commento sottolineato si riferisce alle integrazioni e correzioni al testo originale, introdotte dal dibattito parlamentare, Commissione Lavoro e Aula del Senato

i **“livelli essenziali ed inderogabili delle prestazioni”** - e con essa la competenza nello stabilire le sanzioni anche amministrative a fronte delle inadempienze delle norme stabilite - risolve eventuali conflitti di interferenza o incompatibilità legislativa tra Regioni e Stato. Le norme comunitarie recepite (le quali rappresentano un livello minimo inderogabile di prestazioni da applicare su tutto il territorio nazionale) e le precedenti norme nazionali verranno quindi armonizzate nel Testo Unico componendo un quadro di livelli minimi di prestazione validi su tutto il territorio nazionale.

La delega riguarderà tutte le normative vigenti e questo è un elemento ulteriore che favorirà la coerenza del quadro normativo.

E' stato superato inoltre (comma 1) nel dibattito della Commissione lavoro un elemento di criticità che avevamo precedente segnalato: la scarsa citazione alle “lavoratrici” è stata integrata con un esplicito riferimento alle “differenze di genere”.

2. Un secondo aspetto riguarda l'estensione del campo di applicazione (soggettivo) con esplicito riferimento a “tutti i lavoratori e le lavoratrici, indipendentemente dal tipo di contratto – autonomo o subordinato – stipulato con il datore di lavoro o con il committente”. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi il riferimento alla Raccomandazione 134 del 2003 “relativa al miglioramento della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi” fa intendere il carattere peculiare che deve avere tale tutela, va ricordato infatti che tra gli orientamenti ivi espressi per gli Stati Membri (che andavano assunti entro il febbraio 2007) figurano: provvedimenti legislativi, incentivi, campagne d'informazione e incoraggiamento alle parti interessate, tali misure molto flessibili in verità vengono indirizzate a tutte le tipologie di lavoro autonomo; si ritiene inoltre necessario “agevolare un accesso facile alle informazioni e alla formazione senza oneri finanziari eccessivi per i lavoratori autonomi” e di far sì che possano “beneficiare di controlli medici proporzionati ai rischi cui sono esposti”.
Inoltre, *il punto 1 dello stesso comma c)* parla di misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori, aprendo alla possibilità di introdurre garanzie maggiori, ad esempio, per il lavoro flessibile che non è di fatto pienamente garantito dalle tutele generali.
3. Un terzo gruppo di commi fa riferimento a principi che possiamo considerare attinenti elementi di innovazione della tecnica legislativa, vi ritroviamo quindi citati:
 - “la semplificazione...con particolare riguardo alle piccole e medie imprese”,

- “il riordino della normativa in materia di macchine, impianti attrezzature...dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario raccordo”
- “la riformulazione e razionalizzazione dell’apparato sanzionatorio”

Temi che riprendono quegli elementi di innovazione che erano presenti nella delega e nell’elaborato del Tu proposto nella scorsa legislatura e che correttamente sono stati ripresi con l’intento di procedere realmente ad una razionalizzazione del quadro normativo vigente.

Restano questi, tuttavia, punti di massima attenzione che richiederanno, al momento della loro definizione nell’articolato:

- la attenta individuazione e la garanzia del pieno rispetto dei principi generali di tutela
- e un preliminare lavoro di carattere tecnico (che veda il supporto dei Servizi di prevenzione delle Asl, degli Istituti competenti, oltre che delle parti sociali), tale da permettere di definire elementi di innovazione finalizzati realmente al miglioramento dell’esigibilità della legge e non frutto di pressioni lobbistiche.

Va sottolineato tuttavia che per quanto riguarda la delicatissima materia della semplificazione (comma d) la formula utilizzata, “previsione di forme di unificazione documentale” , introdotta dal dibattito dell’Aula del Senato, fa ben sperare sugli orientamenti che si intende assumere. Superando lo scoglio dei cattivi esempi di semplificazione presenti nello stesso D.Lgs.626/94 (insufficiente formazione del datore di lavoro che assume la responsabilità del Rsp, mancata redazione del Dvr/autocertificazione per le microimprese), ci si indirizza verso quelle semplificazioni condivise e relative, ad esempio, al Libretto formativo, al Libretto sanitario, al Registro unico per le esposizioni.

Inoltre il confronto in Commissione lavoro e in Aula ha introdotto (punto 5 comma f e g) la possibilità per le Organizzazioni sindacali e le Associazioni dei familiari delle vittime di esercitare i diritti e le facoltà attribuiti “alla persona offesa” dal Codice di procedura penale e la previsione della “destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle Asl”.

4. Un quarto punto riguarda il sistema di prevenzione aziendale e fa riferimento alla “revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, compreso il medico competente, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del Rlst; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo”.

Tra gli elementi innovativi introdotti dal dibattito della Commissione e dell’Aula importanti i riferimenti alla revisione delle “tutele” e delle “attribuzioni” che richiamando il titolo dell’Articolo 19 del D.Lgs.626 fanno evidentemente riferimento al Rls, in merito al quale gli “idonei percorsi formativi” (così come per il medico competente e per il datore di lavoro che assume il ruolo di Rspp) ci trovano particolarmente d’accordo. Inoltre di grande interesse e da noi particolarmente condivisa l’introduzione della figura del delegato di sito produttivo che dovrà avere competenze sulle interferenze che si creano all’interno di siti complessi fra più imprese.

5. Un quinto punto centrale, decisamente innovativo è quello del Sistema nazionale di prevenzione che viene affrontato mediante molteplici riferimenti (*comma i, n, o, p, q*). E’ sicuramente questo un segnale importante e positivo che denota la consapevolezza del problema e la volontà di superare l’attuale dualismo del sistema nazionale caratterizzato dalla divisione delle competenze tra:

- Ministero del lavoro con le direzioni regionali/provinciali del lavoro e gli Istituti di riferimento (Inail e Ims)
- e il Ministro della salute con le strutture del sistema regionale sanitario e l’Istituto di riferimento (Ispesl).

Il *Comma i*) suggerisce la “ridefinizione dei compiti e della composizione – su base tripartita - della Commissione consultiva permanente” che deve da una parte finalmente garantirne la struttura su base tripartita “di norma paritetica”, secondo gli orientamenti comunitari e le convenzioni internazionali, la quale viene inoltre individuata, insieme ai comitati regionali di coordinamento, *quale snodo significativo del Sistema nazionale della prevenzione*, mediante la “realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro finalizzato alla emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni anche sulle disposizioni italiane e comunitarie in corso di approvazione”.

Ancora, il *Comma n*), valorizzando il percorso di costruzione in atto del sistema informativo nazionale chiede “la definizione di un assetto istituzionale fondato sulla organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone prassi utili a favorire la promozione della salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro che valorizzi le competenze esistenti. Il *Comma o*) prevede la partecipazione delle parti sociali al sistema informativo - costituito da Ministeri, Regioni e Province Autonome, Inail, Ispesl, Cnel al cui sviluppo concorrono anche gli organismi paritetici e gli istituti o le associazioni di settore a carattere scientifico ”ivi compresi quelli che rioccupano della salute delle donne”.

Il *Comma h*, prevede la “rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici”, a garanzia che le loro funzioni si inseriscano in un quadro coerente di misure troviamo il riferimento all’assetto generale del sistema e gli organismi paritetici sono citati come parte integrante del Sistema informativo integrato della prevenzione.

Mentre il *Comma p*) “promozione della cultura e delle azioni di prevenzione pur prevedendo una serie di misure utili e tenendo conto di molteplici aspetti tuttavia trascura il bisogno fondamentale delle Pmi che è, come documentato da ricerche nazionali e comunitarie, il supporto alla *individuazione valutazione e gestione dei rischi*. Questo punto presenta, quindi, una criticità che avrebbe potuto essere colmata integrando il testo con la previsione del “sostegno alla *individuazione valutazione e gestione dei rischi*, mediante servizi multidisciplinari costituiti dalle istituzioni e/o dalle parti sociali” per Pmi e lavoratori autonomi.

Infine, centrale nella attenzione alla questione istituzionale - della massima importanza e di difficile e delicata soluzione - le previsioni del *Comma q*) che prevede la “**razionalizzazione, coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza**” Non è infatti sufficiente parlare di razionalizzazione e coordinamento degli “interventi di vigilanza”, come dimostra la difficoltà ad attuare le disposizioni vigenti (art. 27 del D.Lgs.626/94): per rendere efficace l’intero sistema è necessario, rendere coerente a livello nazionale e territoriale i diversi assetti organizzativi.

6. Il dibattito della Commissione e dell’Aula ha introdotto nei principi della delega ulteriori elementi di interesse:

- la previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (*comma m*)
- modifica della disciplina degli appalti pubblici prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all’entità e alle caratteristiche dei lavori dei servizi o delle forniture oggetto di appalto (*comma s 3*). Questa misura è ripresa nelle misure prescrittive dei successivi articoli.
- rafforzare e garantire le tutele previste per i lavoratori inidonei (*comma u*).

7. Per quanto riguarda gli Appalti va ricordato che oltre al riferimento sopraccitato per gli appalti pubblici si prevede nei principi di delega per tutti i tipi di appalti (pubblici e privati):

- di “migliorare l’efficacia della responsabilità solidale tra appaltante e appaltatore”
- l’adozione di meccanismi che permettano di valutare l’idoneità tecnico professionale delle imprese pubbliche e private.

Misure immediatamente prescrittive (Artt. 2-12)

1. Tra queste misure che diverranno immediatamente vincolanti, di particolare interesse quelle dell'Art. 3 "Modifiche al D.Lgs.626/94". Una innovazione estremamente importante è quella introdotta per risolvere le carenze dell'attuale quadro normativo in tema di "Contratto di appalto o contratto d'opera" l'Art. 7 del D.Lgs. 626 viene integrato prevedendo che:
 - il datore di lavoro non solo deve promuovere la cooperazione e il coordinamento nei confronti delle ditte appaltatrici ma deve introdurre nel Dvr una specifica sezione dedicata alle "misure adottate per eliminare le interferenze"
 - inoltre nei contratti di somministrazione, di appalto e subappalto devono essere specificamente indicati i costi relativi alla sicurezza del lavoro e a tali dati può accedere il Rls.
2. Sempre tra le misure previste dall'Art. 3 (alcune delle quali come abbiamo visto di grande interesse), introdotte nella più recente fase di discussione in Parlamento, ve ne sono diverse che riguardano direttamente il Sistema delle relazioni (Rls e organismi paritetici) che non sono state tuttavia oggetto di confronto approfondito con le parti sociali, non tutte pertanto godono di una nostra piena condivisione:
 - assolutamente condivisa, e da tempo richiesta dalle Organizzazioni sindacali, la prevista modifica dell'Art. 19 comma 5 secondo cui il datore di lavoro è tenuto a consegnare al Rls copia del documento di valutazione dei rischi, nonché il registro degli infortuni
 - mentre piuttosto di difficile attuazione è la previsione relativa alla estensione delle agibilità del Rlst che potrà esercitare le proprie attribuzioni con riferimento a tutte le unità produttive del territorio o del comparto di rispettiva competenza. Questa innovazione non risolve il problema di fondo del numero assolutamente esiguo degli Rlst che, più presenti nel settore edile, sono assolutamente insufficienti nel settore artigiano.
3. Le disposizioni dell'Art. 4 sono invece indirizzate a rendere operative disposizioni in grado di garantire in tempi stretti il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza affidato a livello regionale ai Comitati di Coordinamento di cui all'art. 27 del D.Lgs.626, al fine di individuare non solo i settori prioritari di intervento, i piani di attività e i progetti operativi da attuare a livello territoriale ma anche l'esercizio di poteri sostitutivi, in caso di inadempimento da parte di amministrazioni ed enti pubblici. Provvisoriamente, fino alla emanazione degli atti dovuti, a livello provinciale il coordinamento sarà garantito dal Presidente della provincia.

Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega è previsto, inoltre, sempre nel quadro degli interventi relativi all'assetto istituzionale, l'avvio concreto del Sistema informativo, tramite l'integrazione di rispettivi archivi informativi da parte dell'Inail, Ispesl, Ipsema, Ministero del Lavoro, Ministero della Salute, Regioni. I dati delle banche dati saranno resi pubblici con esclusione dei dati sensibili.

D'interesse, anche se a carattere sperimentale, l'impegno del Ministero del lavoro e della pubblica istruzione ad avviare, nell'ambito delle dotazioni finanziarie e di personale disponibili e dei Programmi operativi nazionali obiettivo 1 e obiettivo 2, progetti in ambito scolastico e nei percorsi di formazione professionale volti a favorire le conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

4. Le disposizioni dell' *Art. 5 "Per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori e dell'Art.6 "Tessera di riconoscimento per il personale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici"* estendono a tutti i settori le misure già previste, dall'art. 36 bis del Decreto Bersani, per il settore edile. Si prevede inoltre che i provvedimenti di sospensione possano essere messi in atto anche per "gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e delle sicurezza del lavoro". I poteri e gli obblighi assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro sono estesi al personale ispettivo delle Asl, limitatamente all'accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza.
5. *L'art. 7* interviene in merito ai "*Poteri degli organismi paritetici*". Nei confronti della definizione di tali poteri siamo in realtà particolarmente critici, attribuendo di fatto il testo dell'articolo a tali organismi un ruolo improprio, molto più simile a quello (di vigilanza) svolto dai Servizi delle Asl che quello previsto dagli accordi che le parti sociali hanno stipulato in merito, in primo luogo quelli stipulati nel settore dell'edilizia, che vedono come compito prioritario di tali organismi il supporto alle imprese e l'assistenza e, solo in ultima analisi, quello di tramite con l'organo di vigilanza. Mentre nulla si dice sul carattere tecnico che da tempo, come Organizzazioni sindacali e sicuramente come Uil, sosteniamo dovrebbero avere tali organismi.
6. *L'art. 8* prevede le modifiche all'art. 86 del Codice degli appalti di cui abbiamo parlato a commento dell'art. 1, immediatamente operative ma solo con riferimento agli appalti pubblici
7. *L'art. 9* introduce modifiche al *D.Lgs.231 del 2001* prevedendo l'estensione della responsabilità penale delle organizzazioni per gli omicidi colposi e lesioni colpose gravi o gravissime commessi in violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

8. *L'art. 10* introduce misure a sostegno delle imprese che avviino i lavoratori a percorsi formativi specifici prevedendo il credito d'imposta per il biennio 2008-2009 entro un limite di spesa pari a 20 milioni di euro per il 50% delle spese.
9. *L'art. 11* abolisce un provvedimento previsto dall'art. 1 della legge 296/2006 che interrompeva in caso di emersione delle aziende anche i controlli in materia di salute e sicurezza (tale modifica è stata richiesta insistentemente dalle organizzazioni sindacali).
10. *L'art. 12* prevede l'assunzione di ulteriori 300 Ispettori del lavoro. L'incremento dei soli ispettori del lavoro, pur da noi non condiviso considerando la assoluta priorità di competenza dei Servizi di prevenzione delle Asl, è tuttavia motivato dal fatto che la competenza di spesa e di programmazione in merito al Sistema sanitario regionale è appunto delle Regioni. Sulla garanzia del livello di operatività dei Servizi territoriali di prevenzione è tuttavia intervenuto un ulteriore accordo in sede di Conferenza unificata in merito alla quale è stata redatta una specifica nota.