



ROMA, 2 APRILE 2009

DECRETO CORRETTIVO AL TESTO UNICO SULLA SALUTE E SICUREZZA

PRIME NOTE CGIL

PREMESSA

La CGIL, convinta che il Dlgs 81/08 è un punto avanzato della legislazione nazionale nel quadro europeo, ne ha sostenuto da sempre e reiteratamente la piena e tempestiva attuazione, non condividendo i rinvii e le modifiche già apportate.

Considerato che ad oggi non siamo ancora in possesso del testo ufficiale del decreto correttivo, le valutazioni contenute nella nota allegata sono elaborate sulla base di testi provvisori, rintracciabili anche in internet e che compiute valutazioni di merito potranno essere svolte sulla base del testo ufficiale.

In ogni caso la corposità e organicità delle modifiche contenute in questi testi ufficiosi ci fa ritenere che eventuali ulteriori correzioni saranno di dettaglio e non di sostanza. Del resto l'impianto correttivo è pienamente in sintonia sia con le continue affermazioni del Ministro che con i suoi atti (Libro Verde, ddl processo del lavoro, accordo separato 22.1.09 sul modello contrattuale, atti di indirizzo alla vigilanza).

In premessa è utile richiamare l'attenzione sull'uso strumentale e mediatico del tema delle sanzioni.

Il tema vero non è questo anche se efficace sul piano della comunicazione. Il tema vero è la riduzione dei diritti individuali e collettivi, accompagnati da una parte dallo scarico di responsabilità dei datori di lavoro e dei dirigenti e dall'altra dello spostamento di asse dalla rappresentanza e contrattazione alla bilateralità, cui vengono inoltre assegnati compiti impropri.

Il "senso" dei corpositi correttivi proposti dal Governo configurano, secondo noi, possibili contrasti con ben tre capisaldi del diritto: il codice civile, il codice penale e lo Statuto dei Lavoratori, con la prevedibile apertura di diffusi contenziosi che potrebbero essere però risolti in radice se dovesse passare la riforma del processo del lavoro (AS 1167), quella che prevede che gli Enti Bilaterali possano certificare non solo la qualificazione del rapporto di lavoro ma i contenuti del rapporto, inibendo a quel punto l'intervento del giudice.

Tra i capisaldi contro-riformatori ci sono l'art. 2 bis e l'art. 15 bis della bozza di decreto correttivo: con il primo "si conferisce presunzione di conformità alle prescrizioni del presente Dlgs" sia "la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi" sia "la certificazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione..... ad opera delle commissioni di certificazione istituite presso gli enti bilaterali e le università...". Un ritorno ai concetti-base della bozza di TU proposto e ritirato nel 2005 e l'estensione delle funzioni certificatorie degli enti bilaterali già previsti dal Dlgs 276/2003.

Con il secondo si dà una interpretazione restrittiva sia del codice penale (“non impedire l’evento equivale a cagionarlo”) che di quello civile (art. 2087), trasferendo le responsabilità dal datore e dal dirigente verso gli altri soggetti (preposto, medico competente, progettista, lavoratore, lavoratore autonomo) in modo tale che se anche questi ultimi non dovessero risponderne penalmente, però assolverebbero i primi dalle loro responsabilità. Da notare che tale norma, se confermata, essendo più favorevole agli imputati, sarà esigibile direttamente anche nei processi in corso.

Quelle che seguono sono, quindi, prime note di commento su alcuni dei principali capitoli. Si rinvia alla pubblicazione del testo ufficiale una valutazione analitica dell’articolato e proposte di correzione che intendiamo sottoporre ai lavoratori, alla Conferenza delle Regioni, alle Commissioni Parlamentari, al Governo ed alle altre parti sociali.

Le valutazioni della CGIL in merito alle modifiche del Governo al TU sono strettamente finalizzate a valutare come esse, nella pratica quotidiana nei luoghi di lavoro, riducano le possibilità di tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, da parte degli stessi e delle loro rappresentanze.

Sulla base di questa chiave di lettura, fondamentale per una organizzazione sindacale, la Cgil non condivide il testo del Governo che si configura come una vera e propria controriforma.

Con tali proposte di modifica si interviene a limitare i diritti individuali dei lavoratori mettendone in discussione strumenti fondamentali, si interviene a limitare i diritti collettivi e di rappresentanza, si snatura la funzione di rappresentanza assegnandole compiti e funzioni improprie, si opera una sostanziale deresponsabilizzazione del datore di lavoro, si svuota il sistema sanzionatorio.

In sintesi il Governo costruisce una normativa tesa a salvaguardare, a proteggere ed a rinforzare gli interessi e la centralità dell’impresa a scapito del lavoro.

1. DIRITTI INDIVIDUALI DEI LAVORATORI E DELLE LAVORATRICI

Il provvedimento del Governo interviene su tre principali strumenti di tutela preventiva ed assicurativa di cui dispone il singolo lavoratore: il divieto di visita preassuntiva da parte del medico di fiducia dell’impresa, la cartella sanitaria di rischio ed il libretto formativo che, con il Decreto 81 avevano trovato una loro sistematizzazione.

Mettere in mora ed anzi svuotare questi strumenti della loro funzione significa privare il singolo lavoratore e l’organizzazione sindacale che dovrebbe tutelarli di strumenti fondamentali di conoscenza e di controllo su due diritti fondamentali tutelati dal TU: la tutela sanitaria e la formazione ed addestramento.

Visita preassuntiva

Non condividiamo l’abrogazione del divieto di visita preassuntiva (art. 41 comma 3 lett. a)) da parte del medico di fiducia dell’azienda, aprendo così un diffuso contenzioso poiché in contrasto con l’art. 5 della L. 300/70 (Statuto dei Lavoratori).

La visita preassuntiva, che certifica la idoneità del lavoratore all’atto dell’assunzione, deve poter essere effettuata presso strutture pubbliche così come sancito dal Decreto 81 non apparendo in alcun modo giustificata l’abolizione del divieto di avvalersi a tal fine di medici privati.

Cartella sanitaria e sorveglianza sanitaria

Con le modifiche e le cancellazioni di commi dell’articolo 25, presentate sotto il segno della semplificazione di misure formali, il Governo attua il sostanziale svuotamento della cartella sanitaria di rischio del lavoratore.

La previsione della conservazione delle cartelle sanitarie da parte del datore di lavoro, pone a nostro avviso, rilevanti problemi di privacy e di tutela del lavoratore in caso di malattie ad insorgenza lenta e impedisce la ricerca pubblica e le indagini epidemiologiche sugli effetti del lavoro sulla salute.

Il medico competente infatti, secondo tali previsioni normative, sarà tenuto ad istituire le cartelle sanitarie senza l'obbligo di recuperare dall'IspeSl la documentazione sanitaria del lavoratore derivante da precedenti lavori in altre aziende e senza l'obbligo di trasmettere la nuova cartella all'IspeSl alla cessazione del rapporto di lavoro.

In questo modo la documentazione sanitaria originale dei lavoratori sarà recuperabile solo facendo il giro delle aziende in cui quel lavoratore ha lavorato, impedendo al medico curante di accedervi e inoltre con il limite temporale di 10 anni di conservazione.

Va infine sottolineato un ulteriore effetto perverso: una simile disposizione si ripercuoterebbe sui lavoratori precari e sui lavoratori in somministrazione che vedrebbero completamente frantumata la loro storia sanitaria fino al risultato odioso, è già accaduto, di tornare per tre volte in un anno a sottoporsi ad esami radiologici a fini "preventivi" ed ora anche "preassuntivi".

Libretto formativo e certificazione della formazione

Dopo tante parole sul valore della formazione, non condividiamo il tentativo di svuotare il libretto formativo del lavoratore fino a quando sia "*concretamente disponibile in quanto attivato nel rispetto delle vigenti disposizioni*". Questo strumento è stato previsto per avere certezza e conto della avvenuta formazione e per avere certezza e conto della efficacia di una formazione che deve essere mirata, secondo quanto stabilisce l'articolo 37 del Decreto 81, ai rischi specifici della prestazione lavorativa ed alla conoscenza dei processi della produzione.

E' chiaro altresì il valore documentale del libretto formativo in caso di incidente.

Anche in questo caso una ricaduta oltremodo negativa riguarda ad esempio i lavoratori in somministrazione la cui formazione (generale e specifica) costituisce obbligo per una pluralità di datori di lavoro.

Procedure della sorveglianza e tutela della idoneità

Non condividiamo la eliminazione del riferimento alle direttive europee previsto dall'articolo 41 del Decreto 81.

Le motivazioni addotte nella relazione di accompagnamento sono infondate. Le direttive europee costituiscono infatti un sicuro riferimento per autorità nazionali degli stati membri, per le imprese e per i lavoratori europei. In tal modo si rischia di giustificare i ricorrenti ritardi nazionali nell'adeguamento alle nuove direttive.

Si condivide invece la specificazione secondo cui la sorveglianza sanitaria va fatta anche quando ne emerga la necessità all'esito della valutazione dei rischi che risponde del resto ad una vecchia richiesta sindacale.

A tal proposito va sottolineata la necessità che il medico competente sia in ogni caso partecipe a pieno titolo e responsabilità del processo di valutazione dei rischi.

In questo quadro appare ben poco praticabile la proposta di introdurre una possibilità di ricorso del lavoratore avverso i giudizi espressi dal medico competente "ivi compresi quelli formulati in fase preassuntiva".

Va invece allargata a tutti i casi la disposizione, ora parziale nel testo, che obbliga il medico competente a redigere per iscritto i suoi giudizi ed a consegnare al lavoratore la relativa documentazione.

Non condividiamo i correttivi all'art. 42 del Dlgs 81, che riducono le tutele dei lavoratori inidonei.

2. DIRITTI COLLETTIVI

Il testo del Governo si configura come un ridimensionamento dei diritti collettivi di tutela del lavoro attraverso norme che intervengono direttamente sui principali capitoli del controllo sociale del rischio.

Il testo allo stato disponibile configura un ridimensionamento del ruolo della rappresentanza ed della contrattazione di secondo livello (aziendale e territoriale), dei diritti ed delle prerogative di tutte le rappresentanze dei lavoratori (RLS, Rsu/a, Rls territoriali) attraverso una serie di norme disseminate lungo numerosi articoli del Titolo I. In particolare quelli che vanno dall'art. 47 al 52 del Dlgs 81)

Da notare che neppure questo tema è mai stato trattato dal Governo con il sindacato nonostante i richiami reiterati al valore della negoziazione, della contrattazione e della partecipazione.

Valutazione dei rischi (artt. 28 e 29 Dlgs 81)

Il Governo interviene innanzitutto posponendo ancora una volta e addirittura senza un termine certo, l'entrata in vigore della valutazione dello stress lavoro-correlato e conseguentemente un ritardo nell'attuazione dell'Accordo europeo ed in particolare del punto 4 dell'Accordo che esplicitamente fa riferimento ai fattori organizzativi che determinano rischi lavorativi (tempi, ritmi, carichi di lavoro, riposi, riposi notturni, ferie).

In secondo luogo il Governo nel mentre introduce per il RLS l'onere di validare con la propria firma la data certa del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), gli nega con atto amministrativo¹ il diritto ad aver consegnato, in virtù delle sue prerogative, lo stesso documento che è chiamato a validare.

Il testo governativo pospone poi la valutazione dei rischi a 90 giorni dall'inizio della attività produttiva. E' evidente, soprattutto nei casi di attività con significativi livelli di rischio, la indifferibile necessità che la valutazione dei rischi preceda l'avvio delle produzioni.

Non condividiamo inoltre di affidare al singolo datore di lavoro la scelta dei criteri di redazione del documento di valutazione dei rischi secondo principi di "comprensibilità, semplicità e brevità" soprattutto ove si consideri questa disposizione con quelle relative agli articoli 2 bis, 30 e 15 bis (cfr) ed alla modifica del sistema sanzionatorio.

Utile invece, ma forse pleonastica, l'ulteriore precisazione relativa alla "tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro". Non si fa altro che ripetere infatti la definizione di lavoratore di cui all'articolo 2 del TU ("persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione").

Non condividiamo l'equiparazione dei volontari (articolo 3) ai lavoratori autonomi, con la conseguenza della loro sottrazione alla maggior parte delle tutele (con la modifica, i Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e la sorveglianza sanitaria sarebbero a carico del volontario).

Contrattazione e rappresentanze aziendali del lavoro

Si impedisce in primo luogo la possibilità stessa della contrattazione aziendale ad intervenire sulle condizioni concrete di lavoro e sui fattori organizzativi del rischio.

Infatti il testo del Governo, dopo aver rinviato sine die l'attuazione dell'Accordo europeo sullo stress lavoro-correlato, esclude attraverso una interpretazione riduttiva, per noi inaccettabile, dell'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori, le rappresentanze aziendali (Rsu/a) dalla possibilità di intervenire su materie di loro stretta competenza (quali ritmi e carichi di lavoro, turni, riposi, riposi notturni e settimanali, ferie etc) e demanda questa funzione e responsabilità ai soli Rls.

¹ Si sottolinea che il provvedimento in questione (risposta a un Interpello) è stato contestato dalla Conferenza delle Regioni che hanno lamentato la mancata costituzione della Commissione, con la loro presenza, prevista all'articolo 12 del Decreto 81.

La Cgil ha chiesto, ai fini del ripristino minimo delle condizioni di trasparenza del confronto, il ritiro formale di questo atto che considera illegittimo sul piano formale e sostanziale.

Con questo si nega ai lavoratori ed alle loro rappresentanze il diritto di contrattare l'organizzazione del lavoro, determinando nel contempo l'isolamento dell'RLS.

A tale proposito va ricordato che l'Organizzazione del Lavoro è esplicitamente richiamata tra le misure generali di tutela previste dall'art. 15 del Dlgs 81, a seguito di una lunga discussione che ha visto alla fine la condivisione, oggi rimessa in discussione, di tutte le parti sociali.

Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (RLST)

Con le modifiche previste, il Governo mette in discussione il diritto di milioni di lavoratori e lavoratrici delle piccole e piccolissime imprese (sotto i 15 dipendenti) ad avere una rappresentanza certa in materia di salute e sicurezza nel lavoro.

Infatti vengono messi in discussione due punti fondamentali del Decreto 81: la certezza della rappresentanza in tutti i luoghi di lavoro ed il sostegno alla rappresentanza territoriale dei lavoratori delle piccole imprese.

Il Governo con le modifiche cancella la disposizione del Decreto 81 che sancisce l'obbligo del datore di lavoro (*articolo 18 c1 lettera aa*) a comunicare all'Inail il nominativo (ove presente) del Rls interno prevedendo, in mancanza di questa comunicazione, che la rappresentanza sia esercitata in questi casi dal Rappresentante territoriale dei lavoratori.

A questo meccanismo, semplice ed efficace e per il quale l'Inail aveva già predisposto procedure e moduli, il Governo sostituisce un meccanismo che prevede che siano i lavoratori di queste realtà a dover comunicare al datore di lavoro di non aver eletto il proprio RLS interno all'impresa, prevedendo poi che il datore di lavoro comunichi ciò non più all'INAIL ma agli Organismi Paritetici, peraltro non ancora costituiti in larghissima parte del territorio nazionale.

Novità assoluta e non condivisibile è l'attribuzione del potere di "assegnazione" dell'RLST agli Organismi Paritetici, i quali sono per definizione espressione anche della parte datoriale.

Nel contempo il Governo interviene sull'art 52 spostando la maggioranza della risorse dagli RLST (costituzione, formazione e attività) agli Organismi Paritetici e eliminando la quota di finanziamento proveniente da parte delle sanzioni.

Il rischio, anche in questo caso, è quello di ridurre l'incisività degli RLST e di snaturarne la funzione di rappresentanza.

Ruoli impropri alla bilateralità

Non condivisibile è l'intero articolo 2 bis che conferisce presunzione di conformità alle prescrizioni contenute nel Dlgs (e quindi di legge) sia alla corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi sia alla adozione dei modelli di organizzazione e di gestione delle imprese, addirittura certificabili dagli enti bilaterali.

Il compito assegnato a tali soggetti sarebbe quello di determinare un valore esimente per la responsabilità amministrativa degli enti in caso di omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime.

E' noto in via generale come qualsiasi ente di normazione tecnica (e qualsiasi organismo di certificazione che si rispetti) si cauti rispetto ad erronee o illusorie interpretazioni su chi debba ricadere la responsabilità civile o penale in caso di incidenti, infortuni, malattie professionali e violazioni della normativa cogente in materia di salute e sicurezza sul lavoro verificatesi in aziende che pure hanno adottato norme volontarie, buone pratiche o sistemi di organizzazione e gestione. Ciò apponendo con grande evidenza in premessa ai testi delle norme tecniche la seguente frase: "la conformità alla presente norma tecnica non può conferire alcuna immunità verso gli obblighi legali" (da BS 18001/2007).

Questo art. 2bis, se confermato, si configura come uno dei capisaldi dello snaturamento dell'intero Dlgs 81.

3. RESPONSABILITÀ DEL DATORE DI LAVORO

Con le novità introdotte con gli artt. 2bis e 15bis si deresponsabilizzano di fatto i datori di lavoro e i dirigenti, cioè i primi destinatari dell'obbligo di prevenzione per la salute e sicurezza nel lavoro.

L'esonero dalle responsabilità

Il nuovo art. 2 bis e, con esso, le modifiche introdotte all'art. 30 del Dlgs 81 affievoliscono la responsabilità del datore di lavoro e delle persone giuridiche, società e associazioni anche prive di responsabilità giuridiche, introducendo non condivisibili sistemi di presunzioni e certificazioni.

L'art. 2 bis contiene tre misure "esimenti" per il datore di lavoro.

La prima stabilisce che la corretta attuazione delle norme tecniche e delle buone prassi assicura una presunzione di conformità alle prescrizioni di corrispondente contenuto del dlgs, introducendo quindi nel sistema normativo italiano un elemento di indeterminatezza negli obblighi e nei diritti. Tale previsione peraltro ci esporrebbe a una condanna della Corte di Giustizia CE, in quanto le norme del dlgs. 81/08 sono attuative di direttive comunitarie e l'ordinamento comunitario impone non solo l'obbligatorietà delle disposizioni in questione ma anche l'attribuzione alle stesse di forza di legge.

La seconda riguarda l'impresa che adotta un modello di organizzazione e gestione della sicurezza secondo i parametri di cui all'art. 30 del Dlgs 81 e questo modello sia certificato: viene introdotta una presunzione di conformità all'intero decreto 81/08, cioè sostanzialmente a tutta la normativa prevenzionistica, aprendo problemi altrettanto rilevanti.

La terza riguarda l'utilizzo di macchine marcate CE: si conferisce presunzione di conformità alle prescrizioni del Dlgs. In questo ultimo caso si sottrae con una modifica all'art. 71 del TU la competenza delle verifiche tecniche ai soggetti pubblici deputati (ISPESL – ASL) a vantaggio di soggetti privati, non prevedendo nessun sistema di controllo sull'operato di questi ultimi, rinunciando così ai controlli sulla parte tecnico-scientifica ed ingegneristica che è una componente essenziale della prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro.

L'articolo 15 bis: un cardine della controriforma

Profondissima modifica è il nuovo art. 15 bis, che nei fatti deroga ai principi generali del diritto penale, introducendo dei limiti alla responsabilità omissiva del datore di lavoro e dei dirigenti nell'ambito della salute e sicurezza nel lavoro.

Ferma restando la poco chiara previsione delle lettere a) e b), si fa notare che con la lettera c) si dà una interpretazione di chiusura dell'art. 2087 del codice civile, norma basilare nel diritto prevenzionistico. Con questa modifica verrebbe meno l'obbligo dell'imprenditore ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità psico-fisica dei lavoratori. Cioè vincolerebbe l'imprenditore alle sole norme di legge esonerandolo di fatto dall'adeguamento al progresso scientifico.

Con la lettera d) dell'art. 15bis, ove si stabilisce che il datore o il dirigente non risponde della morte o dell'infortunio se l'evento è ascrivibile al fatto di un preposto, progettista, medico competente, lavoratore, lavoratore autonomo cioè al fatto di uno qualsiasi degli altri soggetti operanti nel contesto produttivo. In altri termini: se è intervenuto il fatto colposo di un altro soggetto subordinato, il vertice per definizione non ne risponde, anche se il datore o il dirigente abbiano contribuito causalmente all'infortunio.

Si ravvisa qui un chiaro eccesso di delega che introduce nel sistema una norma che, per la sua rilevanza sistematica, dovrebbe addirittura venire collocata nella parte generale del codice penale.

Si opera in questo modo un vero e proprio ribaltamento nell'accertamento processuale: un conto infatti è affermare che il datore non può essere chiamato sempre a rispondere degli infortuni

anche quando non ha colpa (principio mai negato dalla nostra giurisprudenza), altro è esentarlo da responsabilità anche quando è in colpa, solo perché con la sua concorrono altre responsabilità

La norma, che non incide sul sistema sanzionatorio del decreto (visto che comunque, anche quando è prevista in astratto la pena detentiva, sono numerosi gli strumenti per convertirla in sanzioni pecuniarie), incide invece sui processi per omicidio o lesioni, dove invece la risposta penalistica, e l'ipotesi di una vera pena detentiva, può e deve avere senso in chiave di deterrenza.

E la modifica è ancora più grave, in quanto, trattandosi di norma favorevole al reo, opera in via retroattiva, e dunque incide anche sui processi in corso, imponendo l'assoluzione del datore quando vi sia la responsabilità anche di un altro soggetto.

Si tratta in definitiva di una norma che contrasta radicalmente con le indicazioni provenienti dalle fonti normative comunitarie e con i principi da sempre affermati dalla nostra giurisprudenza.

In questo quadro di riferimento emergono infine evidenti profili di incostituzionalità (per eccesso di delega, visto che nella legge-delega non vi era alcun accenno a tale modifica; per violazione della normativa comunitaria, che alla direttiva 391/89 limita l'esclusione della responsabilità del datore di lavoro all'intervento di fattori eccezionali ed imprevedibili; nonché per violazione del principio di uguaglianza, posto che viene irragionevolmente istituito un regime di favore per il datore ed i dirigenti).

La responsabilità civile

Le modifiche contenute negli artt. 2bis e 15bis rendono i datori di lavoro e i dirigenti non sanzionabili sul piano penale e amministrativo, ma, soprattutto, perché direttamente e indirettamente incidono sulla responsabilità civile, rendendo impossibile il risarcimento dei danni alle vittime di infortuni sul lavoro o di malattie professionali.

I lavoratori infortunati, per essere risarciti, dovrebbero vincere la presunzione di conformità legale così introdotta, dimostrando fatti ed elementi organizzativi dei quali non hanno alcuna conoscenza e disponibilità, trattandosi di fattori attinenti all'organizzazione dell'impresa normalmente ignoti ai lavoratori. In presenza di tali norme infine i lavoratori infortunati, per essere risarciti, dovrebbero superare la presunzione di conformità legale così introdotta, dimostrando fatti ed elementi organizzativi dei quali non hanno conoscenza e disponibilità, trattandosi di fattori attinenti l'organizzazione dell'impresa.

Il contrasto con l'ordinamento comunitario

Quanto previsto dagli artt. 2bis e 15bis si pongono, a nostro avviso, in netto contrasto con l'ordinamento comunitario e in particolare la direttiva 89/391/Ce, in base alla quale né il ricorso a competenze esterne, né gli obblighi posti a carico dei lavoratori possono escludere la responsabilità del datore di lavoro. Qualora le disposizioni in questione venissero inserite nel d. lgs. 81/08, si dovrà sollecitare l'intervento delle autorità comunitarie per avviare una procedura di infrazione dell'Italia alla direttiva 89/391/CE. In ogni caso, sarà inoltre possibile richiedere, nelle cause pendenti presso i giudici italiani, che questi prima di applicare le nuove disposizioni rimettano la questione alla Corte di giustizia Ce affinché vengano dichiarate in contrasto con il diritto comunitario.

Contrasto al lavoro irregolare e insicuro (art. 14)

L'articolo 14 del DLgs 81/08 costituisce un importante strumento di contrasto al lavoro irregolare ed alle gravi violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza.

In Governo interviene per la seconda volta, dopo l'articolo 41 del DL 112/08 (che aveva tolto l'orario dalle fattispecie), depotenziando ulteriormente questo strumento che ha efficacemente dimostrato la sua capacità di deterrenza.

Si sostituisce al concetto di violazioni "gravi e reiterate" quello di "gravi e plurime" (almeno 3 violazioni o la ripetizione nel biennio della stessa grave violazione).

Questa disposizione risulta fortemente riduttiva atteso che le violazioni per le quali è prevista nel Decreto 81 la sospensione (almeno quelle stabilite dal vigente allegato I) sono di per sé gravissime e tali da giustificare il provvedimento.

Si interviene poi sulla incisività del sistema sanzionatorio e, soprattutto di quello interdittivo e si esclude l'applicazione del provvedimento nel caso di una impresa che occupi un unico lavoratore.

In merito agli accertamenti si prevede infine l'attribuzione in via esclusiva al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco del potere di sospensione in caso di violazione delle norme di prevenzione incendi rendendo in tal modo assai difficoltoso l'accertamento congiunto delle tre violazioni e la stessa possibilità di irrorare la relativa sanzione.

La riduzione generalizzata delle sanzioni

Con il Dlgs 81/08 erano state cancellate moltissime sanzioni e le altre erano state graduate in relazione alla rischiosità effettiva, anche tenendo conto dell'esperienza maturata dal 1994. Con le attuali modifiche, si riprende come base (per le sole sanzioni oggi vigenti) quanto previsto dal Dlgs 626/94.

Ferma restando la necessità di ulteriori approfondimenti analitici (quando il testo ufficiale sarà reso noto) ciò che risulta inaccettabile è il significato simbolico della riforma: in un momento in cui la politica del governo in materia penale è tutta tesa ad un generalizzato inasprimento della reazione penale sulla scorta della invocazione di pene esemplari (tra i settori oggetto delle modifiche più recenti: immigrazione, circolazione stradale, molestie, ecc.) la sicurezza sul lavoro è l'**unico settore** in cui invece si ritiene preferibile diminuire il carico sanzionatorio. Il messaggio simbolico è duplice: la sanzione penale deve riguardare solo i marginali (per antonomasia gli extracomunitari) mentre la sicurezza dei lavoratori non è un interesse meritevole di tutela.

Da notare inoltre che, in questo quadro di generalizzata diminuzione, solo per i lavoratori invece le sanzioni vengono aumentate (vedi art. 59): anche qui il messaggio simbolico è chiaro, il vero responsabile degli incidenti sul lavoro è il lavoratore stesso e non chi organizza la produzione.

4. APPALTI (art. 26)

Non è condivisibile in primo luogo la riduzione delle ipotesi di redazione del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI). Non è infatti possibile stabilire a priori se le interferenze delle lavorazioni sussistono o sono irrilevanti.

La sussistenza di tali rischi dipende non solo dal tipo di attività in generale ma soprattutto dalle caratteristiche degli ambienti e dell'organizzazione del lavoro. E ciò non può che essere determinato dall'esito della valutazione dei rischi da interferenze lavorative, che dunque deve comunque essere effettuata.

Si sottolinea inoltre che le norme di cui agli artt. 2 bis e 15 bis hanno una potenziale incidenza anche nel campo degli appalti, in quanto hanno anche l'effetto di esonerare il committente dalle proprie responsabilità per gli infortuni avvenuti ai dipendenti dell'appaltatore, anche quando tali infortuni siano conseguenza dell'ambiente di lavoro predisposto dal committente e quando siano dovute al mancato coordinamento dei sistemi di sicurezza delle diverse aziende operanti nello stesso ciclo produttivo. In altri termini, si rischia di svuotare di contenuto le disposizioni di cui all'art. 26. Il fatto è ancora più grave se si considera che il sistema degli appalti e del decentramento produttivo costituiscono notoriamente uno dei principali fattori di rischio.

Un approfondimento specifico su questo punto va effettuato con le modifiche introdotte nei Titoli speciali.

Il quadro che ne risulterebbe sarebbe comunque, oltre che in contrasto con la direttiva 89/391/CE anche di dubbia costituzionalità per eccesso di delega, perché la l. n. 123/07 aveva introdotto la responsabilità solidale del committente per tutti i danni da infortunio subiti dal dipendente dell'appaltatore.

