

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale (D.M. 1/3/88 - G.U. 19/5/88)

Audizione Commissione Infortuni Senato

12 giugno 2007

Note dell'Associazione Ambiente e Lavoro

Desideriamo prima di tutto **ringraziare il Presidente Sen. Oreste Tofani e tutti i Senatori della Commissione d'inchiesta del Senato sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, per l'Audizione odierna concessa alla ns. Associazione Ambiente e Lavoro.**

Questa audizione, infatti, rappresenta per noi un riconoscimento importante, prestigioso e continuo.

Ci si permetta di ringraziare e ricordare, in forma estremamente sintetica, le numerose precedenti audizioni da parte del Senato, dal 1988 al 2007, da parte di:

- **Commissioni di inchiesta "Lama", Smuraglia" e "Tofani"**
- **Commissione "Lavoro" sui ddl che portarono ai D.Lgs. 277/91, D.Lgs. 626/94, D.Lgs. 242/96 e alla maggior parte delle norme sulla sicurezza sul lavoro, nonché sulla Legge delega sul Testo Unico, ultima l'8 maggio 2007**
- **Commissioni "Ambiente" sui ddl che portarono alle Leggi "Seveso" (175/1988 e 334/1999), Legge 61/94 istitutiva dell'ANPA/ARPA e alle successive norme di tutela ambientali, fino al D.Lgs. 152/2006.**

Riteniamo importantissima l'attività già svolta dalla Commissione di indagine, in particolare con le deliberazioni assunte nella "Relazione intermedia", che abbiamo pubblicato e ampiamente diffuso sulle ns. Riviste, sul sito web e nelle iniziative pubbliche, ultimi i 2 Convegni di Bologna del 7 giugno u.s.

Allo scopo di contribuire ad un ulteriore **consolidamento e diffusione della "cultura della prevenzione"**:

- a. **auspichiamo i tempi brevi per l'approvazione della Legge-delega sul "Testo Unico",** evidenziandone la necessità e l'urgenza, tanto che lo si attende fin dal 1979 (Legge 833/78 di *Riforma sanitaria*)
- b. **sottoponiamo alla Vs. attenzione alcune proposte prioritarie e numericamente limitate** e che nascono dalla **esperienza svolta dalla ns. Associazione, ormai da oltre venti anni** (nacque nel gennaio-marzo 1987), **anche al di là degli auspicabili contenuti della Legge delega sul T.U.**

L'Associazione Ambiente e Lavoro ringrazia dell'Audizione concessa e dichiara la piena disponibilità a fornire ulteriori contributi di merito nelle sedi tecniche deputate.

Roma, Senato della Repubblica
12 giugno 2007

p. Ambiente e Lavoro
Il Segretario nazionale
(Rino Pavanello)

Le cause *principali* di infortuni/incidenti/M.P.

E' **consapevolezza**, ormai ampiamente condivisa, **che gli infortuni/incidenti e le Malattie Professionali** (più oltre *infortuni*) **sono praticamente tutti prevedibili e prevenibili e accadono**, nella stragrande maggioranza dei casi (in estrema sintesi) per:

1. inosservanza:

- a. di norme di carattere tecnico in vigore da decenni, la maggior parte in vigore addirittura da oltre 50 anni (DPR 547/55, 303/56, 164/56), come ad es. i casi mortali per attività in luoghi confinati, a scarso ricambio d'aria, cantieri, dovuti a cadute dall'alto, macchine insicure, ecc.;
 - b. di misure di prevenzione, collettive e/o individuali, **in vigore da oltre 10 anni**, ad es. D.Lgs. 626/94, DPR 459/96 (Macchine) , D.Lgs. 494/96 (Cantieri), ecc.
 - c. di procedure obbligatorie e/o mancanza o insufficienza di volontari SGSL (sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro), oggi non obbligatori per legge e nemmeno incentivati, benché implicitamente indicati dall'Art. 4 del D.Lgs. 626/94
2. scarsa deterrenza delle sanzioni ed assenza di sanzioni alternative/interdittive; non applicabilità del D.Lgs. 231/2001
 3. insufficiente informazione-formazione-addestramento soprattutto per quanto concerne le nuove attività o le nuove attrezzature o le nuove tecniche, ecc. (si muore anche lavorando con i robot, come indicato dal NIOSH fin dal 1986), che vanno ovviamente incentivate e perseguite ma a fronte della verifica della sicurezza intrinseca e dell'informazione, formazione e addestramento
 4. lavoro nero ed eccessivo ricorso al lavoro precario, anche in attività ad alto pericolo, che aumenta i rischi derivanti dalla insufficiente formazione-addestramento dei lavoratori nuovi o cosiddetti "interinali"
 5. ricorso ad appalti/sub-appalti, con eccessivi ribassi d'asta (elusione dell'obbligo di computo dei costi minimi essenziali alla sicurezza)
 6. insufficienza dei controlli diffusi sul territorio, causati dalla "*aziendalizzazione*" della prevenzione, con insufficiente dotazione di risorse, mezzi, aggiornamento professionale, ecc. dei dipartimenti delle ASL e da un insufficiente coordinamento delle attività degli Organi dello Stato (ASL, DPL, Inail,...). Ciò è reso ancora più evidente dal decentramento delle attività e dal limitato numero di addetti per azienda e dalla **brevità della vita media delle aziende o dall'organizzazione/orari di lavoro di alcune aziende** (es. cantieri, che operano i sabati e le domeniche, quando le attività ispettive sono ovviamente inferiori), che pone problemi di **intervento sindacale e di coordinamento degli Organi della P.A.**, nazionali e territoriali sopra descritti.

In termini scientifici, la **CAUSA PRINCIPALE degli infortuni** (che sono quasi sempre prevedibili e prevenibili):

- **E' quasi sempre l'ERRATA ORGANIZZAZIONE DELLA PREVENZIONE DEI RISCHI**, quindi della loro valutazione e della predisposizione delle più idonee misure di prevenzione, che devono essere scelte e predisposte sempre a prova anche di possibili *errori umani* (*principio di "protezione oggettiva"*), che - soprattutto nelle attività in solitudine (trasporto, agricoltura, notturne, ...) - possono avere molte motivazioni: malattia, risposte a situazioni anomale, incomprensione input pre-incidentali, ecc.

- **NON è praticamente MAI il cd. "errore umano"**, che, al massimo, è la "*goccia che ha fatto traboccare il vaso*" ovvero una concausa finale

- come magistralmente dimostrato nel libro "*Da Chernobyl a Linate, incidenti tecnologici o errori organizzativi*", di Maurizio Catino, B. Mondatori
- come evidenziato dai dati sugli incidenti rilevanti che accadono negli orari *pre-festivi* o sugli infortuni che accadono "*il 1.o giorno di lavoro*", v. dati Ispesl "*sbagliando s'impara*"

5 PRINCIPI GENERALI:

1. **ART. 2087 CC:** mantenere fermo e valorizzare il **principio dell'Art. 2087 CC** della massima sicurezza e delle migliori tecnologie applicabili (*adozione delle misure che sono necessarie a tutelare l'integrità fisica del lavoratore, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica*) e **recepimento/aggiornamento della normativa salvaguardando eventuali norme nazionali previgenti ove migliorative** (es. "Leggi Seveso": DPR 175/88, D.Lgs. 334/99, 238/2005, Rumore, ...). Poiché i rischi sono in funzione dei pericoli e non del numero di addetti, **escludere/abrogare adempimenti semplificati solo in funzione del numero di dipendenti** (es. abrogare comma 11, art. 4 del D.Lgs. 626/94). **Imporre l'adozione di SGSL almeno nelle attività con alcuni tipi di rischi molto alti** (es. incendi, D.Lgs. 334/99).
2. **SANZIONI:** garantirne *effettività, certezza e deterrenza*, in particolare:
 - **aumento della pena edittale per la violazione delle cd. norme salvavita** (allegato elenco esemplificativo e non esaustivo)
 - **assoluta esclusione di ogni ipotesi di derubricazione di norme penalmente sanzionate a norme di buona tecnica:** le buone pratiche costituiscono elemento aggiuntivo o esemplificativo delle norme cogenti e devono comunque essere validate da un soggetto pubblico (es. ISPESL o Regioni), anche quando proposte da soggetti della bilateralità.
 - **mantenere i 2 obblighi indelegabili in capo al datore di lavoro (DVR e nomina RSPP)**
 - **applicabilità del D.Lgs. 231/2001**
 - **mantenere immutato l'impianto del D.Lgs. 758/94** (come chiesto anche dalle Regioni)
 - **introdurre sanzioni alternative/interdittive effettivamente deterrenti**
 - **garantire la possibile costituzione di parte civile delle OO.SS. e il patrocinio gratuito**
3. **RISORSE: LEA(P) e FINANZIARIA:**
 - **inserire i livelli essenziali assistenza (e prevenzione) validi in tutta Italia** (Artt. 32 e 35 Cost), escludendo ogni possibilità che la legislazione concorrente possa comportare un abbassamento dei livelli di prevenzione a livello regionale
 - **destinare ai LEA(P) il 5% delle risorse del SSN ed ancorarli a precisi indicatori "P"** (di prevenzione), **periodicamente riveduti e aggiornati**
 - **collegare il trasferimento delle risorse dal livello statale al livello regionale: attività svolta e risultati raggiunti** (qualità/quantità della vigilanza/controllo, dell'assistenza ad aziende/RLS/lavoratori anche autonomi, andamento degli eventi infortunistici, ...)
4. **RISORSE e FINANZIARIA:** prevedere
 - **forme di incentivi tipo il "36%" per la "rottamazione" di Macchine o attrezzature insicure** (lo si fa persino per i PC!) similmente a quanto avviene per le ristrutturazioni edili
 - **"destinazione alla prevenzione" degli introiti delle sanzioni pecuniarie** (in quota 50% alle ASL e al 50% allo Stato), per interventi mirati:
 - **centralmente a campagne di informazione o di prevenzione**
 - **territorialmente alle attività delle ASL: interne** (es. mezzi e aggiornamento) ed **esterne** (assistenza delle imprese e informazioni a RLST)
5. **LOTTA al LAVORO NERO, RIGIDO CONTROLLO DEI SUB-SUB-APPALTI, MISURE DI SEMPLIFICAZIONE e di ASSISTENZA, CONTROLLO/VIGILANZA INFORMAZIONE/FORMAZIONE** (misure anche immediate)

Proposte di merito

1. **Garantire l'EFFETTIVITA' dei controlli e dell'assistenza**

- a) **garantire (imporre) l'adeguatezza qualitativa e quantitativa degli organici della P.A.** addetti ai controlli territoriali (ASL e DPL) attraverso la definizione dei criteri di composizione numerica e professionalità delle figure essenziali dei dipartimenti di prevenzione della aziende unità sanitarie locali, in funzione delle realtà territoriali.
- b) **destinare ai LEA(P) il 5% delle risorse del SSN ed ancorarli a precisi indicatori "P"** (di prevenzione), **periodicamente riveduti e aggiornati**
- c) **collegare il trasferimento delle risorse dal livello statale al livello regionale: attività svolta e risultati raggiunti** (qualità/quantità della vigilanza/controllo, dell'assistenza ad aziende/RLS/lavoratori anche autonomi, andamento degli eventi infortunistici, ...). **L'importo delle sanzioni dovrebbe essere assegnato, secondo competenza, al Ministero del lavoro o alle ASL, con destinazione vincolata** alle iniziative di prevenzione.
- d) **identificare le cd *norme salvavita* con previsione di apposite sanzioni di maggiore rigore** (allegata una prima proposta esemplificativa)
- e) **concordare una *semplificazione ragionata* degli adempimenti meramente amministrativi e formali**, che possono essere oggetto di semplificazione procedurale, **tramite adempimento in forma telematica o accorpamento in uno o più documenti o registri, a esclusione di tutti quelli la cui violazione prevede una sanzione, anche amministrativa**, da individuare in sede di Commissione di cui all'art. 26 del D.Lgs. 626/94
- f) **promuovere e incentivare l'applicazione volontaria**, da parte delle imprese di:
 - **sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro (SGSL)** secondo il modello condiviso delle "Linee Guida (SGSL)" UNI-INAIL (settembre 2001)
 - **forme volontarie di responsabilità sociale**
- g) **realizzare un sistema pubblico di controllo sugli enti certificatori di macchine, DPI, attrezzature e impianti** per un efficace controllo sull'immissione di prodotti idonei sotto il profilo della sicurezza
- h) **realizzare il vero coordinamento tra ASL e DPL per la vigilanza**, in particolare nei settori a maggior rischio sia per la sicurezza che per la regolarità dei rapporti di lavoro, e **con INAIL e ISPESL** per potenziare l'azione deterrente nell'ambito dei Comitati regionali di coordinamento ex D.Lgs. 626/94.

2. **Garantire l'EFFETTIVITA' dei diritti in alcune condizioni particolari**

- a) **divieto di ricorso al lavoro somministrato** (art. 20 D.Lgs. 276/2003) **in caso di lavori che espongano i lavoratori a rischio di esposizioni particolarmente pericolose** (alcuni agenti chimici, cancerogeni e biologici oppure che prevedano l'utilizzo di attrezzature elencate nell'allegato XIV D.Lgs. 626/94 oppure che prevedano l'utilizzo di DPI cd. "salvavita")
- b) **recepimento delle *linee direttrici dell'UE sulla salute delle lavoratrici***

L'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 151/2001, dovrebbe essere sostituito dal seguente:

"1. La valutazione degli agenti chimici, fisici e biologici, nonché dei processi industriali ritenuti pericolosi per la sicurezza o la salute delle lavoratrici e riguardanti anche i movimenti, le posizioni di lavoro, la fatica mentale o fisica e gli altri disagi fisici o mentali connessi con l'attività svolta dalle lavoratrici è effettuata secondo le linee direttrici elaborate dalla Commissione dell'Unione europea in attuazione della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento."

3. **Garantire l'EFFETTIVITA' della Formazione per tutti**

- a) **obblighi di formazione e di aggiornamento minimo per TUTTI I SOGGETTI a carico dei quali sono previsti obblighi penalmente sanzionati per reati contravvenzionali, da registrare in appositi "libretti" individuali formativi (Dirigenti, Preposti, Medici competenti, Progettisti, ecc.): se hanno sanzioni penali devono essere in-formati!**
- b) **la formazione dei DATORI DI LAVORO che assumono l'incarico di RSPP (art. 10 del D.Lgs. 626/94) non dovrebbe essere inferiore a quella prevista per il RLS e l'aggiornamento dovrebbe avere frequenza minimo triennale (oggi è di 16 ore una tantum mentre per il RLS è di 32 ore)**
- c) **SCUOLE E UNIVERSITA': in tutte le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.**
In particolare:
 - **STUDENTI:** almeno *l'otto per mille del monte ore* annuale dovrebbe essere destinato allo studio, all'informazione e alla formazione sulla salute e sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro e alla promozione della cultura della prevenzione. **Tale percentuale dovrebbe essere raddoppiata negli istituti universitari e di istruzione secondaria superiore**, i cui percorsi formativi devono prevedere l'insegnamento e lo svolgimento di esercitazioni teoriche e pratiche. La percentuale dovrebbe essere alzata al **5% nelle materie tecnico-scientifiche e giuridiche.**
 - **Personale dirigente, docente e non docente:** obbligo di frequenza a Corsi sulla prevenzione (minimo di ore nel triennio)
 - **Report annuali dei singoli Istituti e Relazione annuale delle Direzioni regionali** sulle attività svolte nell'anno, comprese le prove di emergenza e lotta antincendio

4. **Promuovere l'EFFETTIVA TRASPARENZA ed informazione pubblica**

- a) Si propone di istituire la "Settimana dedicata alla prevenzione dei rischi nei luoghi di lavoro e di vita", individuata con decreto del Ministro del lavoro, d'intesa con il Ministro della sanità. Nella "settimana" i Ministeri e gli Enti pubblici nazionali divulgano un "Bilancio annuale" sia consuntivo delle attività svolte, dei risultati conseguiti e degli andamenti infortunistici sia preventivo delle attività previste e dei conseguenti risultati attesi. **Le regioni e le province autonome dovrebbero promuovere analoghe iniziative.**
- b) Occorrerebbe promuovere il **riconoscimento ufficiale di "Associazione nazionale di protezione della salute e sicurezza sul lavoro"**, al fine di valorizzarne le professionalità e usufruire delle loro esperienze; stabilendo i requisiti delle Associazioni che possono essere riconosciute, **analogamente a quanto già oggi vigente e previsto per le "Associazioni ambientaliste"** (art. 13, **Legge 349/86**¹, istitutiva del Ministero dell'Ambiente). Le Associazioni riconosciute possono essere consultate dai Ministeri e dalle Regioni.
- c) Occorrerebbe favorire un "**canale radio-televisivo**" a disposizione di tutti al fine di **realizzare campagne di informazione e comunicazione attraverso i mass media**, in particolare in rapporto con il sistema pubblico, le scuole, i RLS e le Associazioni interessate.
- d) Sarebbe utile **favorire un patto tra le associazioni imprenditoriali e le OO.SS.** per l'attivazione degli enti bilaterali impegnando risorse per l'assistenza alle imprese e per la formazione dei lavoratori al lavoro in sicurezza (qualità e sicurezza del lavoro)

¹ **Art. 13 della Legge 349/1986. 1.** *Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta.*

5. **Garantire l'EFFETTIVITA' delle sanzioni**

- a) **determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, anche in via alternativa**, graduate in relazione al livello di pericolosità della condotta, alla gravità delle inosservanze ed all'eventuale reiterazione dei reati, riservando in ogni caso alle ipotesi di maggior gravità la **pena congiunta dell'arresto fino a tre anni** (come già oggi vigente per talune norme) e **dell'ammenda fino a xxx.000 euro**. Si evidenzia l'importanza della **alternatività arresto/ammenda, condizione sine qua non per l'applicabilità del D.Lgs. 758/94.**
- b) **in caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose**, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni o relative all'igiene del lavoro o che abbia determinato un malattia professionale, **il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'Inail ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.**
- c) **generalizzare l'applicazione dell'Art. 36-bis del cd. Decreto Bersani:**
 - **sospensione attività** nei casi più gravi
 - **estendere l'obbligo del cartellino di riconoscimento per i lavoratori** che operano in attività in appalto (in particolare se in cooperative)
- d. **aumentare le sanzioni in caso di lavoro nero, non solo nei cantieri**, adottando anche misure interdittive
- e. **definire le responsabilità in caso di appalti** coinvolgendo maggiormente la committenza e/o il general contractor
- f. definire norme che **limitino i subappalti**, in particolare nel settore delle costruzioni
- g. stabilire dei **requisiti minimi delle imprese per la loro iscrizione alla Camera di Commercio** e il conseguente avvio dell'attività imprenditoriale
- h. stabilire l'obbligo di tenuta di **un registro degli infortuni di cantiere** (dell'intero cantiere e non solo delle singole imprese, altrimenti è difficile avere dati completi e credibili)
- i. **escludere dagli appalti pubblici le imprese** in cui, in un periodo da definire, sono state **riscontrate gravi violazioni alle norme di sicurezza del lavoro o in cui si sono verificati infortuni gravi o mortali**. Il sistema attuale di esclusione è connesso solo alla condanna passata in giudicato per violazione alle norme di sicurezza del lavoro. Analogamente prevedere l'esclusione per gravi irregolarità nei rapporti di lavoro
- j. **potenziare le sanzioni con misure punitive da parte di INAIL**: es. in caso di riscontro di violazioni gravi sia alle norme di sicurezza del lavoro (sanzionate con meccanismo ex D.Lgs. 758/94) o di irregolarità nel rapporto di lavoro **l'INAIL provvederà a sospendere eventuali agevolazioni accordate e ad aumentare il premio assicurativo**. La stessa cosa, con misure più onerose, dovrà essere realizzata in caso di infortunio
- k. consolidare il ricorso alle cd. **sanzioni alternative/interdittive effettivamente deterrenti:**
 - **sospensione dalla partecipazione a gare e appalti** (es. per i datori di lavoro e le aziende)
 - **sospensione del potere di firma e dagli Albi professionali** (es. per dirigenti, progettisti, installatori, ...)

6. Promuovere l'EFFETTIVITA' degli INCENTIVI ("BONUS-MALUS")

Prevedere misure di finanziamento agevolato a favore di azioni di miglioramento della sicurezza e igiene del lavoro quali, ad esempio:

- a. **campagne di rottamazione di macchine e attrezzature non a norma con sostituzione di prodotti marcati CE**; la scelta potrebbe iniziare dalle tipologie di macchine/attrezzature che più frequentemente sono causa di infortuni gravi o mortali (es. trattori agricoli); si potrebbe utilizzare un meccanismo simile a quello della riduzione di imposta applicata in questi anni alle ristrutturazioni edili
- b. **finanziamenti agevolati** (provvedimenti statali, regionali, iniziative del sistema bancario) per investimenti di innovazione tecnologica che abbiano come obiettivo il miglioramento delle condizioni di sicurezza, verificandone i contenuti
- c. **diminuzione dei premi assicurativi INAIL per chi attua investimenti di innovazione tecnologica, organizzativa** che abbiano come obiettivo il miglioramento delle condizioni di sicurezza, verificandone obiettivi e contenuti
- d. **sostegno finanziario (INAIL) alle iniziative di formazione al lavoro in sicurezza**, verificandone gli obiettivi e i contenuti
- e. **introduzione di volontari SGSL** (sistemi di gestione della sicurezza sul lavoro)

Allegato: "Norme salvavita", elenco esemplificativo e non esaustivo

NORME “SALVAVITA“
Elenco esemplificativo e non esaustivo

DPR 547/55	DPR 164/56	DPR 320/56	D.Lgs. 494/96	D.Lgs. 626/94
art 8	art 7	art 13	art 3 c.1 2.o periodo	Art. 6 ²
art 10	art 10	art 14	art 3 c.3	
art 41	art 12		art 3 c.4 bis	
art 47	art 13		art 3 c.8 lett a	art 35
art 55	art 16	D.Lgs. 334/99	art 3 c.8 lett b	art 36 bis
art 68	art 17	art. 7	art 6 c.2	art 36 ter
art 81	art 23	art. 8	art 3 c.1 2.o periodo	art 36 quater
art 73	art 24		art 3 c.3	art 36 quinquies
art 89	art 27			art 38
art 95	art 28		art. 5	art 41
art 97	art 38			art 42
art 101	art 68		art. 7	art 43
art 102	art 70			art 88 quater
art 115	art 71		art. 9	art 88 sexies
art 120				art 88 septies
art 121				art 88 octies
art 122				art 88 undecies
art 123				
art 124				
art 132				
art 133				
art 135				
art 138				
art 159				
art 186				
art 188				
art 193				
art 196				
art 267				

² (relativamente alle macchine di cui all'All.to IV del DPR 459/96)